PGS,PTS. TRẦN NGỌC ĐƯỜNG
(Chủ biên)

LÝ LUẬN CHUNG VỀ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

TẬP 1

(IN LẦN THỨ HAI CÓ SỬA CHỮA, BỔ SUNG)



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

PGS,PTS. TRẦN NGỌC ĐƯỜNG
(Chủ biên)

LÝ LUẬN CHUNG
VỀ
NHÀ NƯỚC
VÀ PHÁP LUẬT

TẬP 1

(IN LẦN THỨ HAI CÓ SỬA CHỮA, BỔ SUNG)

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA
Hà Nội - 1999

TẬP THỂ TÁC GIẢ

PGS, PTS. Trần Ngọc Đường
PTS. Nguyễn Văn Mạnh
PTS. Trịnh Đức Thảo
PTS. Lê Văn Hòe
Luật gia: Trần Đình Quyết

Chủ biên: PGS, PTS. Trần Ngọc Đường

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Để tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng ta chỉ rõ: "Trọng tâm là cải cách hành chính; nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước; mở rộng dân chủ, thiết lập kỷ cương, bảo đảm trật tự an toàn xã hội". Vì vậy, nhiệm vụ nghiên cứu và học tập lý luận về nhà nước và pháp luật, nhất là những vấn đề về quan điểm, đường lối xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và hệ thống pháp luật Việt Nam đang là nhu cầu hết sức quan trọng đối với cán bộ, đảng viên và nhân dân ta.

Để đáp ứng yêu cầu đó, tập thể tác giả khoa Nhà nước và Pháp luật, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, do PGS, PTS. luật học Trần Ngọc Đường chủ biên đã biên soạn bộ giáo trình Nhà nước và pháp luật trên cơ sở chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm đổi mới của Đảng trong các Nghị

quyết và Hiến pháp 1992 gần đây. Bộ giáo trình gồm 3 tập:

Tập 1 : Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật.

Tập 2: Bộ máy Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Tập 3: Các ngành luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

Bộ giáo trình được xuất bản lần thứ nhất vào tháng 9 năm 1998. Trong lần xuất bản này, căn cứ vào những văn kiện mới của Đảng, Nhà nước và thực tiễn của đất nước, các tác giả có sửa chữa, bổ sung một số chi tiết và một số chương.

Hy vọng bộ giáo trình sẽ đáp ứng được đòi hỏi của phong trào học tập trong các trường Đảng và các trường đại học trong cả nước về nhà nước và pháp luật. Tuy vậy, do tính chất phức tạp của bản thân vấn đề Nhà nước và pháp luật nên quá trình biên soạn khó tránh khỏi những thiếu sót.

Chúng tôi mong nhận được nhiều ý kiến phê bình, nhận xét. Xin chân thành cảm ơn và trân trọng giới thiệu bộ sách cùng bạn đọc.

Tháng 8 năm 1999

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

Chương I

LÝ LUẬN CHUNG VỀ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT - ĐỐI TƯỢNG VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

I. LÝ LUẬN CHUNG VỀ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT VỚI TƯ CÁCH LÀ MỘT MÔN KHOA HỌC PHÁP LÝ ĐỘC LẬP

Nhà nước và pháp luật là những bộ phận của thượng tầng kiến trúc, đều có quan hệ trực tiếp với cơ sở kinh tế, đều do cơ sở kinh tế quyết định và tác động trở lại đối với cơ sở kinh tế. Đồng thời, nhà nước và pháp luật là hai hiện tượng có quan hệ mật thiết không tách rời nhau, chúng tồn tại không thể thiếu nhau, đều là công cụ của quyền lực chính trị, phương tiện quản lý xã hội trong điều kiện xã hội còn tồn tại giai cấp và đấu tranh giai cấp. Vì thế, những quy luật chung, cơ bản của cả hai hiện tượng nhà nước và pháp luật đều được nghiên cứu chung trong một môn khoa học - *Lý luận chung về nhà nước và pháp luật.*

1. Đối tượng nghiên cứu

Lý luận chung về nhà nước và pháp luật với tư

cách là một môn khoa học có đối tượng và phương pháp nghiên cứu của mình.

*1.1. Đối tượng nghiên cứu của lý luận chung về **nhà nước và pháp luật trước hết là những vấn đề lý luận về nhà nước***

Trên cơ sở chủ nghĩa duy vật lịch sử, lý luận chung về nhà nước và pháp luật nghiên cứu vấn đề quan trọng nhất của đời sống xã hội còn tồn tại giai cấp là nhà nước. Nó khám phá ***tính quy luật*** và những ***khái niệm, phạm trù chung*** của hiện tượng nhà nước.

Nhà nước được nhiều môn khoa học xã hội nghiên cứu như chủ nghĩa duy vật lịch sử, kinh tế chính trị học, sử học... nhưng các môn khoa học này chỉ đề cập đến vấn đề nhà nước ở khía cạnh để *làm rõ đối tượng nghiên cứu riêng*.

- Chủ nghĩa duy vật lịch sử nghiên cứu những quy luật phát triển chung nhất của xã hội, trong đó có vấn đề nhà nước. Lý luận và nhà nước về pháp luật vận dụng, cụ thể hoá những kết luận của chủ nghĩa duy vật lịch sử vào đối tượng nghiên cứu của mình. Nó làm sáng rõ những nguyên lý của chủ nghĩa duy vật lịch sử về nhà nước, làm sâu sắc thêm sự hiểu biết về giai cấp, đấu tranh giai cấp, tương quan lực lượng trong vấn đề nhà nước.

- Kinh tế chính trị học nghiên cứu quan hệ giữa con người với con người trong quá trình sản xuất vật

chất, tức là các quan hệ hợp thành cơ sở kinh tế của xã hội. Nhà nước với tư cách là một bộ phận quan trọng của thượng tầng kiến trúc ra đời trên một cơ sở kinh tế nhất định và do cơ sở kinh tế đó quyết định. Lý luận chung về nhà nước dựa vào những kết luận của kinh tế chính trị học, những quy luật kinh tế có giá trị định hướng quan trọng đối với việc nghiên cứu nhà nước. Ngược lại, nhà nước tác động mạnh mẽ trở lại đối với cơ sở kinh tế. Vì vậy, kinh tế chính trị học cũng phải dựa vào những tri thức của khoa học lý luận chung về nhà nước để làm sâu sắc thêm đối tượng nghiên cứu của mình.

- Chủ nghĩa xã hội khoa học, theo nghĩa hẹp, nghiên cứu các vấn đề về ***lý luận chiến lược và sách lược*** cách mạng của các đảng cộng sản đối với các lực lượng cách mạng nhằm thủ tiêu mọi sự bóc lột và áp bức giai cấp, xây dựng thành công chủ nghĩa xã hội. Vì thế nó cũng đề cập đến nhà nước, nhưng trong chừng mực liên quan đến đối tượng nghiên cứu của nó. Lý luận chung về nhà nước nghiên cứu những vấn đề có tính quy luật của sự hình thành và phát triển của nhà nước, trong đó có nhà nước xã hội chủ nghĩa, làm nổi bật tính tất yếu khách quan của nhà nước xã hội chủ nghĩa trong quá trình cải tạo và xây dựng xã hội mới.

Lý luận chung về nhà nước và pháp luật là môn khoa học pháp lý. Nó nghiên cứu những vấn đề chung nhất về nhà nước, dưới dạng là các tri thức về

tính quy luật, các khái niệm, các phạm trù về nhà nước, đặc biệt là nhà nước kiểu mới - nhà nước xã hội chủ nghĩa và vấn đề xây dựng nhà nước pháp quyền.

Khoa học pháp lý bao gồm nhiều môn học, trong đó có lý luận chung về nhà nước và pháp luật và các lĩnh vực khác nhau của tri thức pháp lý tạo nên các khoa học pháp lý cụ thể và ứng dụng. Điều đó không chỉ là kết quả của cấu trúc phức tạp của khách thể nhận thức - nhà nước và pháp luật, mà còn là kết quả của sự phát triển chín muồi của khoa học này. Mỗi môn khoa học pháp lý có đối tượng nghiên cứu riêng của mình. Khoa học pháp lý bao gồm ***ba nhóm môn học*** cơ bản:

- *Nhóm các môn lý luận, lịch sử.* Nhóm này gồm lý luận chung về nhà nước và pháp luật; lịch sử nhà nước và pháp luật thế giới; lịch sử nhà nước và pháp luật một số nước; lịch sử các học thuyết chính trị - pháp lý.

- *Nhóm các môn khoa học pháp lý cụ thể.* Nhóm này bao gồm nhiều môn khoa học, thông thường mỗi ngành luật có một môn khoa học pháp lý tương ứng nghiên cứu nó. Nhà nước có bao nhiêu ngành pháp luật thực định thì tương ứng với nó có bấy nhiêu môn khoa học pháp lý cụ thể. Đối tượng nghiên cứu của các môn khoa học pháp lý cụ thể là tính quy luật của sự điều chỉnh các lĩnh vực tương ứng của các quan hệ xã hội.

- *Nhóm các khoa học pháp lý ứng dụng*. Nhiệm vụ của nó là vận dụng các thành tựu của khoa học tự nhiên và khoa học xã hội để giải quyết các vấn đề thực tiễn pháp lý. Thí dụ, tâm lý học tư pháp, khoa học điều tra hình sự...

Lý luận chung về nhà nước và pháp luật có vị trí đặc biệt trong khoa học pháp lý. Bởi vì nó xác định đặc tính của đối tượng nghiên cứu và phương pháp nghiên cứu của các môn khoa học pháp lý khác. Các khoa học pháp lý khác phải dựa vào những kết luận chung, những khái niệm, phạm trù cơ bản của lý luận về nhà nước để xây dựng và làm phong phú thêm tri thức khoa học của mình. Do vậy, lý luận chung về nhà nước và pháp luật có vai trò là khoa học phương pháp luận đối với việc nghiên cứu các môn khoa học chính trị pháp lý khác.

Lý luận về nhà nước có quan hệ chặt chẽ với các khoa học lịch sử về nhà nước và pháp luật (lịch sử các học thuyết chính trị - pháp luật, lịch sử nhà nước và pháp luật Việt Nam). Các khoa học lịch sử về nhà nước và pháp luật sử dụng phương pháp lịch sử để nghiên cứu nhà nước và pháp luật. Nó phản ánh quá trình phát sinh, phát triển của các tư tưởng, quan niệm, các thể chế tổ chức cụ thể về nhà nước trong một thời kỳ lịch sử nhất định hay của một nhà nước nhất định nào đó. Do vậy, khoa học lịch sử về nhà nước và pháp luật

cũng phải dựa vào những nguyên lý cơ bản của lý luận về nhà nước và cũng sử dụng một chừng mực nhất định phương pháp lôgíc của lý luận chung về nhà nước.

Ngược lại, lý luận chung về nhà nước cũng sử dụng các *tài liệu và tri thức của các khoa học pháp lý* chuyên ngành (cụ thể) và khoa học lịch sử về nhà nước và pháp luật để làm phong phú và phát triển lý luận chung của mình.

Tóm lại, đối tượng của lý luận chung về nhà nước và pháp luật với tư cách là một môn khoa học pháp lý là nhà nước. Nội dung của nó là hệ thống các tri thức chung, cơ bản về quy luật phát sinh, phát triển, tiêu vong, về bản chất và vai trò của nhà nước, về hình thức biểu hiện và chức năng của nhà nước. Một trong những nội dung cơ bản là hệ thống tri thức chung về nhà nước kiểu mới - nhà nước xã hội chủ nghĩa. Đây là hệ thống tri thức khoa học cơ sở và là phương pháp luận của các khoa học chính trị - pháp lý cụ thể và ứng dụng.

1.2. Đối tượng nghiên cứu của lý luận chung về nhà nước và pháp luật còn là các quy luật chung cơ bản và đặc thù về pháp luật trong đời sống xã hội có giai cấp, đặc biệt là trong xã hội xã hội chủ nghĩa.

Những nét đặc thù của đối tượng nghiên cứu lý luận chung về nhà nước và pháp luật:

- *Thứ nhất*, nhà nước và pháp luật là đối tượng của lý luận chung về nhà nước và pháp luật nhưng giữa

chúng có sự khác biệt nhau một cách tương đối. Chúng được xây dựng trên một hệ thống các khái niệm và phạm trù khác nhau về bản chất và thuộc tính, nên có sự khác biệt tương đối cho mỗi hiện tượng. Thí dụ, bản chất và vai trò của pháp luật có những đặc thù khác biệt với bản chất và vai trò của nhà nước.

- *Thứ hai,* mặc dầu nhà nước và pháp luật có những quy luật chung về sự ra đời, tồn tại và phát triển, nhưng chúng lại có những nét đặc trưng khác biệt nhau. Thí dụ, cả hai hiện tượng nhà nước và pháp luật đều có quan hệ với quyền lực chính trị, với hoạt động của quyền lực nhà nước, với giai cấp và đấu tranh giai cấp, nhưng vấn đề nhà nước có quan hệ trực tiếp hơn với các hiện tượng đó so với pháp luật. Ngược lại, pháp luật là phương tiện điều chỉnh các quan hệ giai cấp - xã hội nên không những *"nhiễm"* thuộc tính giai cấp mà còn cả những thuộc tính của xã hội, của cộng đồng.

- *Thứ ba*, trong mối quan hệ với các khoa học pháp lý cụ thể, các khái niệm, các phạm trù của lý luận chung về pháp luật có mối quan hệ trực tiếp hơn so với các khái niệm phạm trù của lý luận chung về nhà nước. Có thể nói các khái niệm, các phạm trù của lý luận chung về pháp luật là các khái niệm, các phạm trù xuất phát chung, có tính tổng kết chỉ đạo khoa học, là

những "*chiếc cầu*" trực tiếp để nghiên cứu các môn khoa học pháp lý cụ thể. Các luận điểm của lý luận chung về pháp luật là phương pháp luận, là phương hướng khoa học trực tiếp của việc nghiên cứu các khái niệm, phạm trù của các khoa học pháp lý cụ thể.

- *Thứ tư,* việc hình thành các khái niệm của lý luận chung về pháp luật có mối quan hệ chặt chẽ không tách rời với sự phát triển của các khoa học pháp lý cụ thể. Nó bắt nguồn trực tiếp từ thành tựu của các khoa học pháp lý cụ thể. Như vậy, so với lý luận chung về nhà nước, lý luận chung về pháp luật hình thành và phát triển gần gũi hơn các khoa học pháp lý cụ thể và đến lượt mình có tác động chỉ đạo trực tiếp đối với các khoa học pháp lý cụ thể.

- *Thứ năm*, lý luận chung về nhà nước và pháp luật đều là cơ sở lý luận để cải biến cách mạng, xây dựng xã hội mới. Nhưng mỗi hiện tượng đều có tính quy định và vai trò khác nhau đối với đời sống xã hội, giữa chúng có sự khác biệt tương đối. Phát huy những nét đặc thù riêng biệt của mỗi hiện tượng trong mối quan hệ hệ thống đối với đời sống xã hội là khuynh hướng phát triển của khoa học xã hội trong điều kiện đổi mới hiện nay.

- *Thứ sáu,* lý luận chung về nhà nước và pháp luật phù hợp với đối tượng của nó bao gồm một hệ thống các tri thức cơ bản chung sau đây:

+ *Thứ nhất*, là các khái niệm phạm trù nói về bản chất, vị trí, vai trò của pháp luật trong đời sống xã hội. Đó là các khái niệm nguồn gốc, bản chất, vai trò, hình thức, giá trị xã hội của pháp luật.

+ *Thứ hai,* là hệ thống các tri thức chung về pháp luật đã có trong lịch sử. Đó là những nét đặc trưng chung của pháp luật chiếm hữu nô lệ, phong kiến và tư sản.

+ *Thứ ba,* hệ thống các tri thức chung của kiểu pháp luật mới - pháp luật xã hội chủ nghĩa.

+ *Thứ tư,* những khái niệm, những phạm trù thể hiện các mặt khác nhau của pháp luật xã hội chủ nghĩa như quy phạm pháp luật xã hội chủ nghĩa, quan hệ pháp luật, áp dụng pháp luật, ý thức pháp luật và văn hóa pháp luật, hệ thống pháp luật, nguồn của pháp luật xã hội chủ nghĩa...

+ *Thứ năm*, là các tri thức liên quan đến việc hoàn thiện và phát triển pháp luật như sáng tạo pháp luật, pháp chế xã hội chủ nghĩa, trật tự pháp luật.

+ *Thứ sáu*, là phê phán các học thuyết sai lầm phiến diện về pháp luật. Hệ thống các tri thức nói trên là các tri thức chung, có vai trò chủ đạo, hướng dẫn, là nền tảng cho việc nghiên cứu các khoa học pháp lý cụ thể, và khoa học pháp lý ứng dụng. Nó cũng là hệ thống tri thức lý luận cho quá trình quản lý nhà nước.

2. Phương pháp nghiên cứu

2.1. Phương pháp nghiên cứu những vấn đề lý luận chung về nhà nước.

- *Phép biện chứng duy vật là phương pháp duy nhất khoa học để nhận thức các quy luật của tự nhiên, xã hội và tư duy.* Cho nên cũng như mọi môn khoa học, lý luận chung về nhà nước và pháp luật lấy phép biện chứng duy vật làm phương pháp nghiên cứu cơ bản của mình.

Chính nhờ có phương pháp biện chứng duy vật làm cơ sở lý luận chung về nhà nước mà chúng ta đã xây dựng được một hệ thống các khái niệm, phạm trù khoa học về nhà nước.

- Vận dụng quan điểm duy vật lịch sử vào nghiên cứu nhà nước, chúng ta càng thấy rõ nhà nước là bộ phận của thượng tầng kiến trúc có mối quan hệ biện chứng với cơ sở kinh tế và được xây dựng trên cơ sở kinh tế nhất định, phản ánh một trình độ kinh tế nhất định. Tuy nhiên, nhà nước lại có tác động trở lại đối với cơ sở kinh tế theo hai khuynh hướng, thúc đẩy hoặc kìm hãm sự phát triển của cơ sở kinh tế, tuỳ thuộc vào bản chất của nhà nước đó.

Mỗi hình thái kinh tế - xã hội có một kiểu nhà nước và pháp luật tương ứng. Sự thay đổi một hình

thái kinh tế - xã hội kéo theo sự thay đổi nhà nước tương ứng. Vì vậy, nghiên cứu nhà nước phải tuân theo những nguyên lý của chủ nghĩa duy vật lịch sử, xuất phát từ những tiền đề, tất yếu kinh tế. Lê-nin đã chỉ ra: "*Muốn đề cập vấn đề này một cách khoa học nhất, ta cần nhìn lại, về mặt lịch sử, nguồn gốc và sự phát triển của nhà nước, dù chỉ là nhìn lướt qua*".[1]

Trong lịch sử xã hội loài người, sự thay đổi một hình thái kinh tế - xã hội bắt nguồn từ mâu thuẫn giữa lực lượng sản xuất phát triển và quan hệ sản xuất lỗi thời. Nhưng về mặt xã hội, sự thay đổi ấy lại diễn ra thông qua đấu tranh giai cấp, mà đỉnh cao của nó là cách mạng xã hội, dẫn tới sự ra đời của kiểu nhà nước mới thay thế kiểu nhà nước cũ. Vì vậy, nghiên cứu nhà nước phải quán triệt quan điểm giai cấp và đấu tranh giai cấp. Lênin đã viết: "*Trong vấn đề nhà nước, trong học thuyết về nhà nước, trong lý luận về nhà nước, khi các đồng chí đã làm quen với vấn đề ấy và nghiên cứu nó một cách khá sâu, thì bao giờ các đồng chí cũng sẽ thấy cuộc đấu tranh giữa các giai cấp, cuộc đấu tranh được phản ánh hay thể hiện trong cuộc đấu tranh giữa*

---

1. V.I. Lênin: *Toàn tập*, Nxb Tiến bộ, Mátxcơva, 1977, t. 39, tr.78

các quan niệm khác nhau về nhà nước, trong các nhận thức khác nhau về vai trò và ý nghĩa của nhà nước".[1]

- Đối tượng của lý luận về nhà nước và pháp luật trước hết là nhà nước, đòi hỏi phải sử dụng phương pháp trừu tượng hoá khoa học kết hợp với phương pháp lôgíc và lịch sử. Vận dụng phương pháp này, có nghĩa là phải xem xét đầy đủ các mặt, các biểu hiện muôn hình, muôn vẻ của vấn đề nhà nước và pháp luật, đặt chúng trong quá trình phát sinh, phát triển với những hoàn cảnh cụ thể, phân tích tập hợp, khái quát tìm ra cái chung, cái bản chất, cái tất yếu... Có như vậy mới tìm ra được các quy luật vận động của hiện tượng ấy, làm rõ được các đặc tính chung, các khái niệm cơ bản chung để vận dụng trong các môn khoa học pháp lý cụ thể.

Ngoài ra, lý luận chung về nhà nước còn vận dụng các phương pháp khác như phương pháp hệ thống, phương pháp xã hội học, phương pháp so sánh nhằm làm sáng rõ cái phổ biến, cái đặc thù của môn học.

2.2. Phương pháp nghiên cứu những vấn đề lý luận chung về pháp luật

Cũng giống như nghiên cứu những vấn đề lý luận chung về nhà nước, việc nghiên cứu những vấn đề lý

---

1. V.I. Lênin: *Toàn tập*, Nxb Tiến bộ, Mátxcơva, 1977, t. 39, tr.78.

luận chung về pháp luật cũng lấy chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử làm phương pháp luận của mình. Điều đó có nghĩa là:

- *Một mặt*, nghiên cứu pháp luật phải xuất phát từ tính thứ nhất - tính vật chất của đời sống xã hội, xem nó là nguồn gốc sâu xa và suy cho cùng quyết định sự xuất hiện, tồn tại, phát triển của pháp luật và sự tác động trở lại của pháp luật với cơ sở kinh tế.

- *Mặt khác*, khi nghiên cứu pháp luật, cần phải xem xét sự tồn tại, phát triển, thay đổi nó trong mối quan hệ biện chứng với các hiện tượng của thượng tầng kiến trúc khác như đạo đức, tập quán... đặc biệt là trong mối quan hệ biện chứng với nhà nước, với giai cấp, đấu tranh giai cấp. Tuy nhiên, việc sử dụng phép biện chứng duy vật trong nghiên cứu pháp luật cần chú ý một số điểm đặc thù cơ bản sau đây:

- *Thứ nhất,* việc nghiên cứu pháp luật, đặc biệt trong điều kiện đổi mới cơ chế kinh tế hiện nay, cần phải chú ý mối quan hệ không tách rời với các quan hệ kinh tế, với các thành phần sở hữu. So với các bộ phận khác của thượng tầng kiến trúc, pháp luật có tính "trội" và trực tiếp hơn trong mối quan hệ với kinh tế, với các quan hệ kinh tế - xã hội. Có như vậy mới thấy hết các thuộc tính, giá trị của pháp luật và phát huy được vai trò và hiệu quả của nó trong đời sống xã hội.

- *Thứ hai*, nghiên cứu pháp luật trong sự phát triển của các điều kiện lịch sử - cụ thể. Pháp luật là hệ thống các quy tắc xử sự có tính bắt buộc chung với tư cách là những chân lý, đã bỏ qua và vượt lên những yếu tố ngẫu nhiên. Mà chân lý lại luôn luôn là cụ thể, vì thế nghiên cứu pháp luật phải gắn với các điều kiện lịch sử - cụ thể. *Một mặt,* phải kế thừa các thành tựu của loài người trong lý luận về pháp luật. *Mặt khác*, phải bám sát thực tiễn lịch sử - cụ thể trong từng giai đoạn phát triển của đất nước, của các quan hệ xã hội cụ thể, chống giáo điều rập khuôn, máy móc.

- *Thứ ba*, nghiên cứu pháp luật phải trong trạng thái "*động*", trạng thái vận động và phát triển của chính nó. Phải từ thực tiễn của hoạt động sáng tạo pháp luật, bảo vệ và áp dụng pháp luật của các cơ quan nhà nước để hình thành, bổ sung và phát triển hệ thống các khái niệm, phạm trù lý luận chung, chỉ đạo hoạt động thực tiễn. Khắc phục tình trạng nghiên cứu pháp luật trong trạng thái "*tĩnh*" (nghiên cứu pháp luật chỉ trên các trang công báo, trên pháp luật thực định). Pháp luật so với nhà nước "*động*" hơn nhiều, nên càng phải nghiên cứu pháp luật trong hành động, trong đời sống pháp luật. Hệ thống các khái niệm, phạm trù lý luận chung về pháp luật với tư cách là các tiêu chuẩn của chân lý, của các kết luận khoa học, tính đúng đắn

của chúng phải được kiểm nghiệm trong thực tiễn, trong đời sống của pháp luật.

- *Thứ tư,* nghiên cứu pháp luật phải sử dụng phương pháp hệ thống. Bởi vì nó không những tồn tại và phát huy vai trò, hiệu quả của mình trong mối quan hệ hệ thống với các hiện tượng gần gũi nó như nhà nước, đạo đức, chính trị... mà ngay bản thân nó cũng có cấu trúc hệ thống rất phức tạp với nhiều tầng cấp khác nhau. Thí dụ, nghiên cứu pháp luật chẳng những phải đặt nó trong mối quan hệ với hệ thống các quy phạm xã hội (như quy phạm đạo đức, tập quán, tôn giáo, chính trị - xã hội) để phát huy sức mạnh tổng hợp của hệ thống trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội, mà còn phải mổ sẻ chính bản thân nó để tìm hiểu cấu trúc phức tạp nhiều tầng nấc của nó với tư cách là cấu trúc hệ thống (ví như ngay một quy phạm pháp luật, tế bào của pháp luật cũng có cấu trúc hệ thống từ các bộ phận nhỏ hơn như giả định, quy định và chế tài).

- *Thứ năm,* nghiên cứu pháp luật phải sử dụng rộng rãi phương pháp xã hội học và phương pháp tâm lý xã hội để tìm hiểu sâu sắc bản chất, vai trò, giá trị xã hội của nó. Trong đời sống, pháp luật hơn bất kỳ hiện tượng nào của đời sống xã hội gắn bó chặt chẽ với các thành viên của xã hội, cộng đồng các dân tộc. Bằng phương pháp điều tra xã hội và phân tích các yếu tố tâm lý mà hình thành, phát triển, bổ sung và hoàn

thiện hệ thống các khái niệm và phạm trù của lý luận chung về pháp luật. Ngoài ra, cũng như các hiện tượng khác của đời sống xã hội, nghiên cứu pháp luật còn phải sử dụng phương pháp phân tích, so sánh, tổng hợp, khái quát...

- *Sáu là,* nghiên cứu pháp luật để rút ra lý luận chung về nó, do vậy cần nắm vững một số khái niệm xuất phát sau đây:

- Xã hội: khái niệm không đơn giản để chỉ một nhóm người mà là một khái niệm phức tạp. Theo chủ nghĩa Mác - Lênin nó được coi " *như là một cơ thể sống ở trong trạng thái vận động phát triển*"[1].

Các hiện tượng trong xã hội được chia làm hai nhóm. *Nhóm thứ nhất* là kinh tế, các quan hệ sản xuất - đó là cơ sở kinh tế. *Nhóm thứ hai* là nhà nước, pháp luật, đạo đức, nghệ thuật, các hình thái của ý thức xã hội và các thiết chế tương ứng với chúng - đó là thượng tầng kiến trúc. Tập hợp tất cả các quan hệ sản xuất tạo thành cấu trúc kinh tế của xã hội, cơ sở hiện thực mà trên đó mọc lên các thượng tầng kiến trúc trong đó có thượng tầng kiến trúc pháp luật. Vì thế, khi nghiên cứu pháp luật phải vận dụng và nắm chắc khái niệm xã hội.

---

1. *Sđd*, t.1, tr.165.

- Quyền lực: Đó là khái niệm phản ảnh phương tiện tổ chức đời sống xã hội, phương tiện bảo đảm tính thống nhất và toàn vẹn của việc tổ chức đời sống xã hội. Pháp luật là một hình thức đặc biệt mà nội dung của nó thể hiện ý chí của giai cấp nắm quyền lực nhà nước. Do đó, khi nghiên cứu pháp luật phải dựa vào khái niệm xuất phát rất cơ bản là khái niệm quyền lực, đặc biệt là quyền lực nhà nước mà lý luận chung về nhà nước sẽ cung cấp.

- Quy phạm: Đó là khái niệm chỉ quy tắc chung của hành vi con người, là mực thước, là hình mẫu, mà mọi người trong xã hội phải tuân thủ. Pháp luật với tư cách là một dạng quy phạm xã hội, nghiên cứu nó phải nắm chắc khái niệm quy phạm, đặc biệt là các tri thức về quy phạm đạo đức, quy phạm tập quán, quy phạm của các tổ chức chính trị-xã hội.

- Chính trị: Đó là sự biểu hiện tập trung của kinh tế, là sự phản ảnh mối quan hệ tương hỗ các giai cấp, các dân tộc, các nhóm xã hội, là sự biểu hiện hoạt động tích cực của nhà nước, của đảng, của các tổ chức xã hội. Lênin nhấn mạnh: "Chính trị, đó là sự tham gia vào các công việc của nhà nước, là phương hướng của nhà nước, là sự xác định các hình thức, nhiệm vụ, nội dung hoạt động của nhà nước"[1]. Pháp luật "là một biện pháp chính trị"[2] do vậy chính trị là một trong những

1. *Sđd* . t. 39, tr.15.
2. *Sđd* . t. 30, tr.129.

khái niệm xuất phát cơ bản của lý luận chung về pháp luật.

II. SỰ HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN CỦA LÝ LUẬN MÁC-LÊNIN VỀ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

Lý luận Mác- Lênin về nhà nước và pháp luật ra đời vào khoảng những năm 40 của thế kỷ XIX khi chủ nghĩa tư bản đã chiến thắng ở những nước lớn của châu Âu và Bắc Mỹ, khi giai cấp vô sản đã trưởng thành và tiến hành đấu tranh kiên quyết chống áp bức bóc lột của giai cấp tư sản và bộ máy nhà nước tư sản.

Nhưng nhân dân lao động chưa có nhận thức đúng đắn, chính xác về bản chất của nhà nước tư sản, còn bị những lý luận tư sản lừa bịp, mê hoặc. Do đó, cần phải trang bị cho giai cấp công nhân và nhân dân lao động một lý luận khoa học về nhà nước và pháp luật để giác ngộ họ, vạch cho họ con đường hành động để tự giải phóng mình, cải tạo thế giới. Mác, Ăngghen là người sáng lập ra lý luận nhà nước nói chung, lý luận về chuyên chính vô sản, nhà nước và pháp luật xã hội chủ nghĩa nói riêng.

- *Những quan điểm của Mác và Ăngghen về chuyên chính vô sản, về nhà nước xã hội chủ nghĩa được xây dựng dần dần dựa vào kinh nghiệm đấu tranh của nhân dân lao động và của giai cấp vô sản.*

- Ngay từ khi viết các tác phẩm: *Hệ tư tưởng Đức, Sự khốn cùng của triết học* rồi trong bản *Tuyên ngôn của Đảng cộng sản (1848),* Mác, Ăngghen đã nêu ra những luận điểm về một nhà nước xã hội chủ nghĩa, nêu lên quy luật đấu tranh giai cấp trong lịch sử và tất yếu của việc giai cấp vô sản giành lấy chính quyền. Tuy nhiên, những vấn đề tổ chức chính quyền của giai cấp vô sản như thế nào thì chưa được giải đáp.

- Dựa vào kinh nghiệm của cuộc cách mạng 1848 và của giai đoạn lịch sử 1848-1851 ở Pháp, Mác đã đưa ra lý luận là cần phải đập tan bộ máy nhà nước tư sản và pháp luật tư sản trong quá trình làm cách mạng vô sản chứ không phải tiếp tục bộ máy đó để phục vụ cho lợi ích của giai cấp vô sản.

- Tổng kết kinh nghiệm của Công xã Pari (1871), Mác nhận định rằng nhà nước vô sản là nhà nước kiểu công xã Pari, tức là một nhà nước hoàn toàn mới như đã được trình bày trong tác phẩm *Nội chiến ở Pháp*.

Do yêu cầu đấu tranh cách mạng và để hoàn chỉnh học thuyết của mình, những nhà sáng lập ra chủ nghĩa Mác đã mở rộng phạm vi và đi sâu nghiên cứu nhiều vấn đề khác nữa về nhà nước và pháp luật, vấn đề phát sinh nhà nước đầu tiên trong xã hội có giai cấp, vấn đề nhà nước tiêu vong..., Ăngghen viết tác phẩm:

Nguồn gốc của gia đình, của chế độ tư hữu và của nhà nước (1884-1891)

- ***Phát triển chủ nghĩa Mác trong điều kiện chủ nghĩa tư bản đã trở thành chủ nghĩa đế quốc và cách mạng vô sản đã thành trực tiếp, Lênin cũng là người đã phát triển học thuyết của Mác-Ăngghen về nhà nước và pháp luật.***

Để đấu tranh chống lại những luận điệu xuyên tạc của bọn cải lương, xét lại, vô chính phủ... đồng thời vận dụng học thuyết về nhà nước của Mác-Ăngghen vào thực tiễn cách mạng của nước Nga năm 1917, Lênin đã viết tấc phẩm nổi tiếng *Nhà nước và cách mạng*, trực tiếp giảng bài *Bàn về nhà nước* ở trường đại học Svéclốp...

Lênin đã tìm ra hình thức nhà nước phù hợp với nước Nga là Cộng hoà Xôviết, đã khởi thảo một cách toàn diện những vấn đề liên quan đến tổ chức và hoạt động của nhà nước Xôviết, Nhà nước chuyên chính vô sản đầu tiên trên thế giới. Người cũng đã dự kiến là có thể có nhiều hình thức nhà nước của chuyên chính vô sản, đã nêu rõ những luận điểm cơ bản và chủ yếu về việc củng cố, xây dựng nhà nước và pháp luật kiểu mới từ nguyên tắc tổ chức và hoạt động, đào tạo bồi dưỡng cán bộ cho bộ máy nhà nước đến việc xây dựng nền pháp chế cách mạng.

- Đảng Cộng sản Việt Nam, đứng đầu là Chủ tịch Hồ Chí Minh, đã vận dụng sáng tạo lý luận Mác-Lênin về nhà nước và pháp luật vào hoàn cảnh cách mạng nước ta.

Trong các tác phẩm *Bản án chế độ thực dân Pháp, Đường cách mệnh* viết từ đầu những năm 20 của thế kỷ XX, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã vạch trần bản chất của cái gọi là "*chế độ bảo hộ*" với "*Nhà nước và pháp luật*" mà thực dân Pháp áp đặt ở châu Á, châu Phi, chỉ rõ con đường mà giai cấp vô sản và nhân dân lao động phải theo để đánh đổ bọn xâm lược, bọn bóc lột.

Ngay từ trong *Luận cương chính trị* đầu tiên, Đảng ta đã xác định rõ vai trò của nhà nước và pháp luật mà giai cấp vô sản và nhân dân lao động phải xây dựng.

Trong Cách mạng tháng Tám cũng như trong suốt quá trình kháng chiến chống Pháp, cải tạo xã hội chủ nghĩa và xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc, kháng chiến chống Mỹ, cứu nước..., Đảng ta đã có những chủ trương, đường lối đúng đắn để giành chính quyền, giữ vững chính quyền nhân dân, sử dụng nhà nước và pháp luật vào công cuộc đấu tranh cách mạng. Thực tiễn cách mạng Việt Nam hơn nửa thế kỷ qua chứng minh sự đúng đắn của lý luận Mác - Lênin về nhà nước; đồng thời, qua sự vận dụng lý luận đó, Đảng

ta đã bổ sung và làm phong phú thêm các nguyên lý cơ bản về nhà nước. Kinh nghiệm thực tiễn của cách mạng Việt Nam chỉ ra rằng, sức mạnh của nhà nước kiểu mới bắt nguồn từ nhân dân lao động vì nó là tổ chức do chính nhân dân bầu ra để thực hiện quyền làm chủ của mình. Mặt khác, sức mạnh của nhà nước còn bắt nguồn từ sự lãnh đạo mang bản chất cách mạng và khoa học của Đảng cộng sản. Vì vậy, sự gắn bó chặt chẽ giữa Đảng, Nhà nước và nhân dân luôn luôn là nguồn sức mạnh to lớn trong quá trình giải quyết những nhiệm vụ kinh tế - xã hội của nước ta.

Ngày nay, trong điều kiện đổi mới, Đảng ta lại là người khởi xướng cải cách bộ máy nhà nước. Một mặt, do quy mô rộng lớn và tính phức tạp của nhiệm vụ cải tạo và xây dựng chủ nghĩa xã hội; mặt khác, do bộ máy nhà nước ta đang bộc lộ nhiều nhược điểm, khuyết điểm làm hạn chế hiệu lực quản lý của nó, nhất là quản lý kinh tế - xã hội, do đó trong các Đại hội lần thứ VI, VII và VIII Đảng ta đều nhấn mạnh cải cách bộ máy nhà nước là một trong những định hướng cơ bản để phát triển đất nước. Trong *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội*, Đảng ta đã chỉ rõ: "*Là tổ chức thể hiện và thực hiện ý chí, quyền lực của nhân dân, thay mặt nhân dân, Nhà nước ta phải có đủ quyền lực và đủ khả năng định ra luật pháp*

và tổ chức, quản lý mọi mặt đời sống xã hội bằng pháp luật. Sửa đổi hệ thống tổ chức nhà nước, cải cách bộ máy hành chính, kiện toàn các cơ quan luật pháp để thực hiện có hiệu quả chức năng quản lý của nhà nước"[1].

III. MỤC ĐÍCH VÀ Ý NGHĨA CỦA MÔN HỌC

- Nhà nước và pháp luật là những hiện tượng phức tạp, quan hệ trực tiếp đến lợi ích của các giai cấp trong xã hội.

Các giai cấp bóc lột đã đưa ra rất nhiều lý thuyết về nhà nước và pháp luật, nhưng tất cả các lý luận ấy đều không những không giải thích được một cách đúng đắn, ngược lại còn cố tình xuyên tạc, làm rắc rối thêm bản chất nội dung của nó. Lênin đã nói: "Vấn đề nhà nước là một trong những vấn đề phức tạp nhất, khó khăn nhất, có lẽ là vấn đề mà các học giả, các nhà văn và các nhà triết học tư sản đã làm cho rắc rối nhất"[2]. Lý thuyết về nhà nước và pháp luật của các triết gia tư sản, như Lênin nói chủ yếu là: "*dùng để bào chữa cho*

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội*, Nxb Sự thật, Hà Nội, 1991, tr. 19.
2. V.I. Lênin: *Toàn tập*, Nxb Tiến bộ, Mátxcơva. 1977, t. 39, tr. 75.

những đặc quyền xã hội, bào chữa cho sự bóc lột, bào chữa cho sự tồn tại của chủ nghĩa tư bản..."[1].

- Lý luận Mác-Lênin về nhà nước và pháp luật có sức mạnh cải tạo xã hội cho nên cũng như chủ nghĩa Mác - Lênin nói chung, lý luận Mác - Lênin về nhà nước và pháp luật luôn bị giai cấp tư sản tấn công từ nhiều phía nhưng có thể tập trung thành hai trào lưu tư tưởng cơ bản là chủ nghĩa cải lương và chủ nghĩa xét lại. Cả hai trào lưu này có liên hệ khăng khít với nhau về nội dung và về mục đích, chỉ khác nhau về phương pháp trước kẻ thù của nó - Nhà nước xã hội chủ nghĩa.

Nghiên cứu lý luận Mác- Lênin về nhà nước và pháp luật là củng cố và quán triệt những nguyên lý của chủ nghĩa Mác - Lênin, xây dựng thế giới quan cách mạng và nâng cao nhận thức lý luận về chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng để có cơ sở khoa học đấu tranh chống lại các trào lưu tư tưởng đối địch nói trên, đặc biệt là trong điều kiện khủng khoảng của chủ nghĩa xã hội hiện nay. Đúng như V.I.Lênin đã chỉ rõ, vấn đề nhà nước "đấy là một vấn đề rất cơ bản, rất mấu chốt trong toàn bộ chính trị, đến nỗi không những như thời đại giông tố và cách mạng trong thời đại chúng ta, mà ngay cả trong các thời đại yên tĩnh nhất thì hàng ngày trên mọi báo chí, khi bàn đến bất cứ vấn đề kinh

---

1. *Sđd*, tr. 78.

tế hay chính trị nào bao giờ các đồng chí cũng sẽ vấp phải câu hỏi này: nhà nước là gì, bản chất của nó là gì, vai trò của nó là gì và thái độ của Đảng ta, của Đảng đang đấu tranh để lật đổ chế độ tư bản, của đảng cộng sản đối với nhà nước như thế nào..."[1].

- Chủ nghĩa Mác - Lê nin và tư tưởng Hồ Chí Minh là nền tảng tư tưởng của xã hội ta, lý luận Mác-Lênin về nhà nước và pháp luật có ý nghĩa chính trị thực tiễn quan trọng, giúp chúng ta có nhận thức, có thái độ đúng đắn đối với nhà nước kiểu mới của ta, phát huy vai trò và tác dụng của Nhà nước trong đấu tranh cách mạng đưa đất nước vững bước trên con đường xây dựng chủ nghĩa xã hội.

- Với vai trò là cơ sở, là phương pháp luận cho các môn khoa học pháp lý xã hội chủ nghĩa, khoa học quản lý nhà nước, lý luận mác - Lênin về nhà nước và pháp luật vũ trang quan điểm, lập trường, phương pháp cho những người làm công tác pháp lý, những người trực tiếp nghiên cứu và hoạt động quản lý nhà nước.

Trước nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta, nghiên cứu những vấn đề lý luận về nhà nước càng có ý nghĩa cấp bách đối với cán bộ công chức trong bộ máy nhà nước hiện nay.

---

1. *Sđd*, tr. 76.

Chương II

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CHUNG VỀ NHÀ NƯỚC

I. NGUỒN GỐC VÀ SỰ RA ĐỜI CỦA NHÀ NƯỚC TRONG LỊCH SỬ

Ngay từ thời kỳ cổ đại và trung đại đã có nhiều nhà tư tưởng đưa ra những kiến giải khác nhau về nguồn gốc nhà nước. Các nhà tư tưởng theo thuyết thần học cho rằng nhà nước là do Thượng đế sáng tạo ra để bảo vệ trật tự chung, do vậy, nhà nước là lực lượng siêu nhiên, quyền lực nhà nước là vĩnh cửu, sự phục tùng quyền lực là cần thiết và tất yếu. Những nhà tư tưởng theo thuyết gia trưởng lại cố gắng chứng minh rằng nhà nước là kết quả sự phát triển của gia đình, là hình thức tổ chức tự nhiên của cuộc sống cộng đồng, vì vậy, nhà nước có trong mọi xã hội và về bản chất, quyền lực nhà nước cũng giống như quyền gia trưởng của người đứng đầu gia đình.

Trong các thế kỷ XVI, XVII, XVIII cũng xuất hiện nhiều quan niệm mới về nguồn gốc nhà nước. Để chống lại sự chuyên quyền độc đoán của nhà nước phong kiến,

đòi sự bình đẳng cho giai cấp tư sản trong việc tham gia nắm giữ quyền lực nhà nước, đa số các học giả tư sản đều cho rằng nhà nước ra đời là sản phẩm của một khế ước được ký kết trước hết là giữa những con người sống trong trạng thái tự nhiên không có nhà nước. Vì vậy, nhà nước phải phản ánh lợi ích của các thành viên trong xã hội và mỗi thành viên đều có quyền yêu cầu nhà nước phục vụ họ, bảo vệ lợi ích của họ. Thuyết khế ước xã hội dựa trên cơ sở thuyết về quyền tự nhiên mà tiêu biểu là các nhà tư tưởng tư sản như: John Locke (1632-1704), S.L Montesquieu (1689-1775), Denis Diderot (1713-1784), Jean Jacques Roussau (1712-1778).

Mặc dù khi phát triển quan niệm của mình, các nhà tư tưởng tư sản có các cách lý giải khác nhau về nội dung của khế ước, nhưng quan niệm của họ có nhiều điểm chung, đặc biệt là đều xuất phát từ luận đề chung về nguồn gốc của nhà nước là khế ước xã hội, vì vậy, chủ quyền trong nhà nước thuộc về nhân dân. Theo Denis Diderot, trong trường hợp nhà nước không giữ được vai trò của mình, các quyền tự nhiên bị vi phạm thì khế ước sẽ mất hiệu lực và nhân dân có quyền lật đổ nhà nước và ký kết khế ước mới. Vì vậy, thuyết khế ước xã hội thực sự trở thành cơ sở cho thuyết dân chủ cách mạng và cơ sở tư tưởng cho cách mạng tư sản lật đổ ách thống trị phong kiến. Với ý

nghĩa đó, nó có tính cách mạng và đem lại giá trị lịch sử to lớn thời bấy giờ.

Nhưng học thuyết này vẫn có hạn chế căn bản vì vẫn giải thích nguồn gốc nhà nước trên cơ sở chủ nghĩa duy tâm, coi nhà nước được lập ra do ý muốn, nguyện vọng chủ quan của các bên tham gia khế ước, không giải thích được cội nguồn vật chất và bản chất giai cấp của nhà nước.

Ngoài những học thuyết trên còn một số học thuyết khác tuy mức độ phổ biến có hạn chế hơn như: các học giả của thuyết bạo lực cho rằng, nhà nước xuất hiện trực tiếp từ việc sử dụng bạo lực của thị tộc này đối với thị tộc khác mà kết quả là thị tộc chiến thắng phải tạo ra một hệ thống cơ quan đặc biệt (nhà nước) để thực hiện một sự thống trị đối với các thị tộc chiến bại. Hoặc các học giả của thuyết tâm lý cho rằng, nhà nước xuất hiện do nhu cầu về tâm lý của con người nguyên thủy luôn muốn phụ thuộc vào các thủ lĩnh, giáo sĩ..., vì vậy, nhà nước là tổ chức của những siêu nhân có sứ mạng lãnh đạo xã hội v.v...

Những học thuyết và quan điểm trên do bị hạn chế về lịch sử và thế giới quan, nên chưa giải thích được đúng đắn và khoa học về nguồn gốc và sự ra đời của nhà nước.

Với quan điểm duy vật biện chứng và duy vật lịch sử, chủ nghĩa Mác - Lênin đã chứng minh một cách

khoa học rằng: nhà nước và pháp luật chỉ xuất hiện khi xã hội loài người đã phát triển đến một giai đoạn nhất định khi mà, do sự phát triển của lực lượng sản xuất, xã hội có sự phân chia thành các giai cấp khác nhau. Nhà nước và pháp luật không phải là những hiện tượng xã hội vĩnh cửu và bất biến. Trái lại, chúng luôn luôn vận động, phát triển và sẽ tiêu vong khi những điều kiện khách quan cho sự tồn tại và phát triển của chúng không còn nữa.

Để tìm hiểu nguồn gốc và sự ra đời của nhà nước trong lịch sử, cần nghiên cứu xã hội cộng sản nguyên thủy và những điều kiện phát sinh nhà nước từ xã hội đó.

1. Xã hội cộng sản nguyên thủy và tổ chức thị tộc - bộ lạc

Xã hội cộng sản nguyên thủy là hình thái kinh tế - xã hội đầu tiên trong lịch sử nhân loại. Đó là một xã hội chưa có giai cấp, chưa có nhà nước và pháp luật. Những nguyên nhân dẫn đến sự phân chia giai cấp từ đó dẫn đến sự ra đời của nhà nước và pháp luật lại nảy sinh chính trong quá trình phát triển và tan rã của xã hội đó. Vì vậy, việc nghiên cứu về xã hội cộng sản nguyên thủy sẽ là cơ sở để giải thích nguyên nhân làm phát sinh nhà nước và pháp luật, nhận thức sâu sắc hơn bản chất của chúng.

Để tìm hiểu về xã hội cộng sản nguyên thủy, trước hết cần nghiên cứu cơ sở kinh tế của nó, bởi vì cơ sở kinh tế là yếu tố cơ bản quyết định đời sống xã hội. Cơ sở kinh tế của xã hội cộng sản nguyên thủy là chế độ sở hữu chung về tư liệu sản xuất và sản phẩm lao động. Trong xã hội cộng sản nguyên thủy, trình độ phát triển của lực lượng sản xuất thấp kém, công cụ lao động thô sơ, con người chưa có nhận thức đúng đắn về thiên nhiên và về bản thân, năng suất lao động rất thấp... Trong những điều kiện, hoàn cảnh đó, con người không thể sống riêng biệt mà phải dựa vào nhau, cùng chung sống, cùng lao động và cùng hưởng thụ những thành quả lao động chung. Sự cùng hưởng thụ những thành quả lao động được đặc trưng bằng nguyên tắc bình quân. Mọi người đều bình đẳng trong lao động và hưởng thụ, không ai có tài sản riêng, không có người giàu, kẻ nghèo, không có tình trạng người này chiếm đoạt tài sản của người kia. Xã hội lúc này chưa phân chia thành giai cấp và không có đấu tranh giai cấp.

Chính những điều kiện kinh tế đó đã quyết định đời sống xã hội của xã hội cộng sản nguyên thủy. Tế bào cơ sở của xã hội cộng sản nguyên thủy là thị tộc. Thị tộc là kết quả của quá trình tiến hóa lâu dài của loài người. Nó xuất hiện ở một giai đoạn khi xã hội đã phát triển đến một trình độ nhất định.

Thị tộc tổ chức theo huyết thống. Ở giai đoạn đầu, do những điều kiện về kinh tế, xã hội và hôn nhân, do phụ thuộc vào địa vị chủ đạo của người phụ nữ trong thị tộc, các thị tộc đã được tổ chức theo chế độ mẫu hệ. Dần dần, sự phát triển của kinh tế - xã hội đã tác động làm thay đổi quan hệ trong hôn nhân; mặt khác, địa vị của người phụ nữ trong thị tộc cũng thay đổi. Người đàn ông đã giữ vai trò chủ đạo trong đời sống thị tộc và chế độ mẫu hệ đã chuyển thành chế độ phụ hệ.

Cơ sở kinh tế của thị tộc được đặc trưng bằng chế độ sở hữu chung về tư liệu sản xuất và sản phẩm lao động đã quyết định mối quan hệ giữa người với người trong tổ chức thị tộc. Mọi người đều tự do, bình đẳng, không một ai có đặc quyền, đặc lợi nào đối với người khác trong cùng một thị tộc. Trong thị tộc đã tồn tại sự phân công lao động, nhưng mới chỉ là sự phân công lao động tự nhiên giữa đàn ông và đàn bà, giữa người già và trẻ nhỏ để thực hiện các loại công việc khác nhau chứ chưa mang tính xã hội.

Sự xuất hiện của tổ chức thị tộc là một bước tiến trong lịch sử phát triển của nhân loại, nó đã đặt nền móng cho việc hình thành hình thái kinh tế - xã hội đầu tiên trong lịch sử - hình thái kinh tế - xã hội cộng sản nguyên thủy.

Mặc dù xã hội cộng sản nguyên thủy được tổ chức rất đơn giản, mọi người đều tự do, bình đẳng, nhưng đã tồn tại quyền lực và hệ thống quản lý các công việc của

thị tộc. Tuy vậy, quyền lực trong xã hội cộng sản nguyên thủy mới chỉ là quyền lực xã hội, chưa mang tính giai cấp và hệ thống quản lý còn rất đơn giản.

Trong xã hội cộng sản nguyên thủy, quyền lực chưa tách khỏi xã hội mà nó gắn liền với xã hội, hòa nhập với xã hội. Quyền lực đó do toàn xã hội tổ chức ra và phục vụ lợi ích cho cả cộng đồng. Thị tộc được tổ chức và quản lý dưới hình thức Hội đồng thị tộc. Hội đồng thị tộc bao gồm mọi thành viên lớn tuổi trong thị tộc không phân biệt đàn ông hay đàn bà. Hội đồng thị tộc là tổ chức quyền lực cao nhất của thị tộc. Hội đồng có quyền quyết định tất cả các vấn đề quan trọng của thị tộc như tổ chức lao động sản xuất, tiến hành chiến tranh, tổ chức các nghi lễ tôn giáo, giải quyết các tranh chấp nội bộ,... các quyết định của hội đồng thể hiện ý chí chung của tất cả mọi thành viên và có tính bắt buộc chung đối với mọi người. Mặc dù trong thị tộc chưa có các tổ chức cưỡng chế đặc biệt như cảnh sát, tòa án... nhưng quyền lực xã hội có hiệu lực rất cao và đã thể hiện tính cưỡng chế mạnh mẽ.

Hội đồng thị tộc bầu ra những người đứng đầu thị tộc như tù trưởng, thủ lĩnh quân sự... để thực hiện quyền lực và quản lý các công việc chung của thị tộc. Những người đứng đầu thị tộc có quyền lực rất lớn. Nhưng quyền lực của họ hoàn toàn không dựa vào một bộ máy cưỡng chế đặc biệt mà dựa vào tập thể cộng

đồng, trên cơ sở uy tín cá nhân, sự tín nhiệm và ủng hộ của các thành viên trong thị tộc. Những người đứng đầu thị tộc không có một đặc quyền, đặc lợi nào so với các thành viên khác trong thị tộc. Họ cùng chung sống, cùng lao động và hưởng thụ như mọi thành viên khác và phải chịu sự kiểm tra của cộng đồng. Họ có thể bị bãi miễn bất cứ lúc nào nếu không còn uy tín và không được tập thể cộng đồng ủng hộ nữa.

Thị tộc là tổ chức tế bào cơ sở của xã hội cộng sản nguyên thủy, là một cộng đồng xã hội độc lập. Nhưng cùng với sự phát triển của xã hội, do nhiều yếu tố khác nhau tác động, trong đó có sự tác động của chế độ ngoại tộc hôn, đã đòi hỏi các thị tộc phải mở rộng các quan hệ với các thị tộc khác, dẫn đến sự xuất hiện các bào tộc và bộ lạc.

Bào tộc là một liên minh bao gồm nhiều thị tộc hợp lại. Tổ chức quyền lực của bào tộc vẫn dựa trên cơ sở những nguyên tắc tổ chức quyền lực trong thị tộc, nhưng đã thể hiện ở mức độ nhất định sự tập trung quyền lực cao hơn. Hội đồng bào tộc chỉ bao gồm các tù trưởng, thủ lĩnh quân sự của các thị tộc. Mặc dù phần lớn các công việc trong bào tộc vẫn do hội nghị tất cả các thành viên của bào tộc quyết định, nhưng trong nhiều trường hợp chỉ do hội đồng bào tộc quyết định.

Bộ lạc bao gồm nhiều bào tộc. Tổ chức quyền lực trong bộ lạc cũng dựa trên cơ sở những nguyên tắc

tương tự của tổ chức quyền lực trong thị tộc và bào tộc nhưng đã thể hiện mức độ tập trung quyền lực cao hơn. Tuy nhiên, quyền lực vẫn mang tính xã hội, chưa mang tính giai cấp.

Như vậy, trong xã hội cộng sản nguyên thủy, tuy đã có hệ thống quản lý và quyền lực, nhưng đó là quyền lực xã hội được tổ chức và thực hiện dựa trên cơ sở của những nguyên tắc dân chủ thực sự, quyền lực ở đây xuất phát từ xã hội và phục vụ cho lợi ích của cả cộng đồng.

Trong xã hội cộng sản nguyên thủy chưa có pháp luật, nhưng đã tồn tại những quy tắc xử sự chung thống nhất - đó là các quy phạm xã hội (bao gồm các tập quán và tín điều tôn giáo) thể hiện ý chí chung của tất cả mọi thành viên trong xã hội. Tập quán luôn gắn liền với các quy phạm đạo đức và tôn giáo, và ít nhiều đồng nhất với chúng. Do nhu cầu khách quan của xã hội cần có một trật tự, trong đó các thành viên trong xã hội phải tuân theo những chuẩn mực chung thống nhất phù hợp với những điều kiện của xã hội và lợi ích của tập thể, các tập quán đã dần dần được hình thành. Tập quán xuất hiện một cách tự phát, dần dần được xã hội chấp nhận và trở thành quy tắc xử sự chung mang tính chất đạo đức và xã hội. Do trình độ nhận thức thấp kém của con người, nhiều tín điều tôn giáo cũng được mọi người chấp nhận và nhiều khi được coi là những chuẩn mực tuyệt đối thiêng liêng

cho xử sự của con người, vì vậy được mọi người tuân theo một cách tự nguyện.

2. Sự tan rã của tổ chức thị tộc - bộ lạc và sự ra đời của nhà nước

Trong xã hội cộng sản nguyên thủy, lực lượng sản xuất dần dần được phát triển: công cụ lao động được cải tiến, con người được phát triển về thể lực và trí lực, ngày càng nhận thức đúng đắn hơn về thế giới và tích lũy được nhiều kinh nghiệm trong lao động, năng suất lao động ngày càng cao... tất cả đã tạo tiền đề làm thay đổi phương thức sản xuất cộng sản nguyên thủy và đòi hỏi sự phân công lao động tự nhiên phải được thay thế bằng sự phân công lao động xã hội. Lịch sử đã trải qua ba lần phân công lao động xã hội lớn, mà mỗi lần xã hội lại có những bước tiến mới làm sâu sắc thêm quá trình tan rã của chế độ cộng sản nguyên thủy.

Trong lao động và cùng với lao động con người được phát triển, hoạt động của con người ngày càng phong phú, chủ động và tự giác hơn. Việc con người thuần dưỡng được động vật đã mở ra một kỷ nguyên mới trong sự phát triển của xã hội loài người. Chính những đàn gia súc được thuần dưỡng đã trở thành nguồn tích lũy tài sản quan trọng, là mầm mống sinh ra chế độ tư hữu. Nghề chăn nuôi phát triển rất mạnh làm xuất hiện ngày càng nhiều những gia đình chuyên làm nghề chăn nuôi và dần dần

chăn nuôi đã trở thành một ngành kinh tế độc lập tách ra khỏi ngành trồng trọt. Đó là lần phân công lao động xã hội lớn đầu tiên.

Sau lần phân công lao động xã hội lần thứ nhất, xã hội đã có những biến đổi sâu sắc. Bên cạnh ngành chăn nuôi phát triển mạnh mẽ, ngành trồng trọt cũng có những bước phát triển mới, năng suất lao động tăng nhanh, sản phẩm làm ra ngày càng nhiều. Con người đã tạo ra nhiều của cải hơn mức cần thiết để duy trì cuộc sống của chính bản thân họ. Do đó, đã xuất hiện những sản phẩm lao động dư thừa và đã phát sinh khả năng chiếm đoạt những sản phẩm dư thừa ấy. Gia súc đã trở thành nguồn tài sản cơ bản để tích lũy và trao đổi giữa các gia đình trước hết là giữa các gia đình tù trưởng, thủ lĩnh quân sự của thị tộc và bộ lạc. Do sự phát triển mạnh mẽ của nghề chăn nuôi và trồng trọt, một nhu cầu mới - nhu cầu về sức lao động - đã nảy sinh. Vì vậy, nếu như trước kia, những tù binh bị bắt trong chiến tranh thường bị giết, thì nay đã được giữ lại làm nô lệ để phục vụ cho nhu cầu chăn nuôi và trồng trọt.

Như vậy sau lần phân công lao động xã hội đầu tiên, chế độ tư hữu đã xuất hiện, xã hội đã phân chia thành người giàu, kẻ nghèo. Chế độ tư hữu xuất hiện đã làm thay đổi chế độ hôn nhân, chế độ hôn nhân một vợ một chồng đã thay thế cho chế độ quần hôn. Đồng thời với sự thay đổi đó, đã xuất hiện chế độ gia trưởng

đặc trưng bằng vai trò tuyệt đối và quyền lực vô hạn của người chồng trong gia đình, "gia đình cá thể đã trở thành một lực lượng và đang đe dọa thị tộc"[1]. Cùng với sự phát triển mạnh mẽ của chăn nuôi và trồng trọt thì thủ công nghiệp cũng phát triển. Việc con người tìm ra kim loại, đặc biệt là sắt, đã tạo ra khả năng có thể trồng trọt trên những diện tích rộng lớn hơn, nhờ những công cụ bằng sắt. Sắt cũng mang lại cho người thợ thủ công nghiệp những công cụ lao động có giá trị. Nghề dệt, nghề chế tạo đồ kim loại và những nghề thủ công khác ngày càng được chuyên môn hóa đã làm cho sản phẩm được làm ra ngày càng nhiều loại và hoàn hảo hơn. Bên cạnh đó, ngoài ngũ cốc, các loại đỗ và hoa quả, nông nghiệp còn cung cấp cả dầu thực phẩm và rượu vang... Một xã hội với những hoạt động nhiều mặt như thế đã dẫn đến sự phân công lao động lớn lần thứ hai là: *thủ công nghiệp tách khỏi nông nghiệp*. Sự tăng trưởng không ngừng của sản phẩm lao động đã nâng cao giá trị sức lao động của con người. Sau lần phân công lao động xã hội đầu tiên, nô lệ đã ra đời nhưng còn có tính chất lẻ tẻ, thì nay đã trở thành bộ phận cấu thành chủ yếu của hệ thống xã hội; nô lệ không còn là kẻ phụ giúp đơn thuần nữa mà đã trở thành một lực lượng xã

1 . C. Mác và Ph. Ăngghen: *Toàn tập*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, t. 21, tr. 241.

hội với số lượng ngày càng tăng. Sự phân công lao động xã hội lớn lần thứ hai đã đẩy nhanh quá trình phân hóa xã hội làm cho sự phân biệt giữa kẻ giàu và người nghèo, giữa chủ nô và nô lệ ngày càng sâu sắc, mâu thuẫn giai cấp ngày càng tăng.

Nền sản xuất đã tách ra thành các ngành sản xuất riêng, làm xuất hiện nhu cầu trao đổi và nền sản xuất hàng hóa ra đời. Nền sản xuất hàng hóa xuất hiện thì đồng thời thương nghiệp cũng phát triển dẫn đến *sự phân công lao động xã hội lần thứ ba*. Đây là lần phân công lao động giữ vai trò rất quan trọng và có một ý nghĩa quyết định đối với tiến trình phát triển xã hội. Sự phân công này làm nảy sinh ra một giai cấp không còn tham gia vào sản xuất nữa, mà chỉ làm công việc trao đổi sản phẩm, đó là giai cấp thương nhân. Nếu như ở hai lần phân công lao động xã hội trước, những nguyên nhân của sự hình thành giai cấp đều chỉ gắn liền với sản xuất mà thôi, thì ở lần phân công lao động xã hội thứ ba này, "lần đầu tiên xuất hiện một giai cấp tuy không tham gia sản xuất một tý nào, nhưng lại chiếm toàn quyền lãnh đạo sản xuất và bắt những người sản xuất phụ thuộc vào mình về mặt kinh tế... và bóc lột cả hai"[1] một giai cấp mà lịch sử loài người trước đó chưa hề biết đến.

---

1 . Sdd, tr. 246.

Sự ra đời và bành trướng của thương mại đã kéo theo sự xuất hiện của đồng tiền, nạn cho vay nặng lãi, quyền tư hữu về ruộng đất và chế độ cầm cố. Tất cả những yếu tố đó làm cho sự tích tụ và tập trung của cải vào trong tay của số ít người giàu có diễn ra nhanh chóng hơn, đồng thời thúc đẩy sự bần cùng hóa của quần chúng và sự tăng nhanh của đám đông dân nghèo. Số nô lệ tăng lên rất đông cùng với sự cưỡng bức và bóc lột ngày càng nặng nề của giai cấp chủ nô đối với họ.

Những yếu tố mới xuất hiện đã làm đảo lộn đời sống thị tộc, chế độ thị tộc đã tỏ ra bất lực. Những hoạt động thương nghiệp, sự thay đổi nghề nghiệp và sự chuyển nhượng quyền sở hữu đất đai đã đòi hỏi phải di động và thay đổi chỗ ở, phá vỡ cuộc sống định cư của thị tộc, làm mất đi điều kiện tiên quyết cho sự tồn tại của chế độ thị tộc (đó là các thành viên của một thị tộc hoặc bộ lạc phải cùng chung sống trên cùng một lãnh thổ mà chỉ mình họ cư trú mà thôi).

Đứng trước những biến đổi của cơ cấu xã hội với khối dông dân cư không thuần nhất đó, những cộng đồng thị tộc vốn là những tổ chức khép kín và có đặc quyền không thể đứng vững được. Bởi vì, bên cạnh những nhu cầu và lợi ích mà thị tộc phải bảo vệ và có tư cách để bảo vệ, đã xuất hiện những nhu cầu mới, lợi ích mới của những tầng lớp người khác nhau không những xa lạ với chế độ thị tộc, mà còn đối lập với chế độ

đó về mọi phương diện. Chính những lợi ích đó đã đòi hỏi phải có những cơ quan mới hình thành ở bên cạnh, ở bên ngoài tổ chức thị tộc, và do đó đã đối lập với thị tộc. Hơn thế nữa, những xung đột về lợi ích giữa kẻ giàu và người nghèo; giữa chủ nợ và con nợ cũng diễn ra ngày càng gay gắt trong mỗi tổ chức thị tộc. Chế độ dân chủ nguyên thủy đặc trưng trong tổ chức thị tộc đã biến thành chế độ dân chủ quý tộc.

Như vậy, tổ chức thị tộc đã sinh ra từ một xã hội không biết đến mâu thuẫn nội tại và chỉ thích hợp với một xã hội kiểu đó thì nay khi một xã hội mới ra đời, một xã hội mà toàn bộ những điều kiện kinh tế của sự tồn tại của nó đã phân chia xã hội thành các giai cấp đối lập nhau, luôn luôn mâu thuẫn và đấu tranh gay gắt với nhau để bảo vệ lợi ích của giai cấp mình, tổ chức thị tộc trở thành bất lực, không thể phù hợp được nữa. Xã hội đó đòi hỏi phải có một tổ chức mới đủ sức để dập tắt cuộc xung đột công khai giữa các giai cấp ấy. Tổ chức đó là nhà nước. Ph.Ăngghen đã chỉ rõ: "tổ chức thị tộc đã sinh ra từ một xã hội không biết đến những sự đối chọi nội tại và nó chỉ thích hợp với một xã hội kiểu ấy mà thôi... Nhưng bây giờ, một xã hội mới đã ra đời, một xã hội do toàn bộ những điều kiện kinh tế của sự tồn tại của nó mà phải chia ra thành những người tự do và nô lệ, thành những kẻ giàu có đi bóc lột và những người nghèo khổ bị bóc lột, - một xã hội không những không thể lại điều hòa một lần nữa những mặt đối lập

đó, mà còn buộc phải đẩy chúng đi đến chỗ ngày càng gay gắt... Tổ chức thị tộc đã lỗi thời. Nó đã bị sự phân công và hậu quả của sự phân công ấy - tức là sự phân chia của xã hội thành giai cấp - phá tan. Nó đã bị *nhà nước* thay thế"[1].

Như vậy, nhà nước xuất hiện một cách khách quan, là sản phẩm của một xã hội đã phát triển đến một giai đoạn nhất định. Nhà nước quyết "không phải là một quyền lực từ bên ngoài áp đặt vào xã hội...", "một lực lượng rõ ràng là đứng trên xã hội, có nhiệm vụ làm dịu bớt sự xung đột và giữ cho sự xung đột đó nằm trong vòng "trật tự"[2] và lực lượng đó nảy sinh ra từ xã hội.

Sự xuất hiện của nhà nước ở các vùng và các dân tộc khác nhau cũng có những đặc điểm riêng do có những điều kiện kinh tế, xã hội và hoàn cảnh ra đời cụ thể không giống nhau. Theo Ph.Ănghen, có ba hình thức xuất hiện nhà nước điển hình:

- *Nhà nước Aten*: là Nhà nước nảy sinh chủ yếu và trực tiếp từ sự phân chia giai cấp và phát triển mâu thuẫn giai cấp trong nội bộ xã hội thị tộc. Đây là hình thức nhà nước cổ điển nhất trong lịch sử.

- *Nhà nước Rôma*: là Nhà nước ra đời sau thắng lợi của cuộc cách mạng của giới bình dân chống lại giới quý tộc thị tộc Rôma, nhưng sau một thời gian giới bình dân và giới quý tộc hoàn toàn bị hòa tan với nhau.

---

1. Sđd, tr. 251.
2. Sđd, tr. 252-253.

- *Nhà nước của người Giécmanh:* là Nhà nước ra đời trực tiếp từ việc xâm lược, chinh phục đất đai rộng lớn của các thị tộc khác. Tuy người Giécmanh chiến thắng đế chế Rôma, nhưng do nhiều lý do và hoàn cảnh như cơ sở kinh tế, trình độ phát triển kinh tế của người đi chinh phục và kẻ bị chinh phục, mức độ của cuộc chiến đấu... nên việc tổ chức và xây dựng nhà nước của người Giécmanh có một số đặc điểm riêng.

So với tổ chức thị tộc trước kia, thì nhà nước có hai đặc trưng cơ bản là phân chia dân cư theo lãnh thổ và thiết lập quyền lực công cộng.

Như đã phân tích ở trên, tổ chức thị tộc được hình thành và duy trì trên cơ sở của quan hệ huyết thống. Sự hình thành chế độ tư hữu và sự phân chia giai cấp trong xã hội đã làm cho những quan hệ huyết thống trở nên suy yếu, rệu rã và dần dần biến mất đi. Sự di động dân cư không ngừng làm cho các thị tộc không thể giữ vững được hình thức khép kín nữa. Quá trình pha trộn, đan xen giữa các thị tộc và bộ lạc đã diễn ra, tổ chức thị tộc chuyển hóa từng bước thành tổ chức hành chính - lãnh thổ. Nhà nước xuất hiện đã lấy sự phân chia lãnh thổ làm điểm xuất phát và để cho công dân "thực hiện những quyền lợi và những nghĩa vụ xã hội của họ tại nơi họ cư trú, không kể họ thuộc thị tộc nào và bộ lạc nào. Cách tổ chức những công dân của nhà nước theo

địa vực họ cư trú như thế, là một đặc điểm chung của tất cả các nhà nước"[1].

Đặc trưng thứ hai của nhà nước là thiết lập một quyền lực công cộng đặc biệt không còn hòa nhập với dân cư nữa. Trong xã hội cộng sản nguyên thủy đã có quyền lực công cộng (quyền lực xã hội) nhưng đó là thứ quyền lực do dân cư tự tổ chức, là thứ quyền lực hòa nhập với xã hội, không mang tính chính trị và giai cấp. Nét đặc biệt của quyền lực công cộng sau khi nhà nước xuất hiện là quyền lực đó không thuộc về tất cả mọi thành viên của xã hội nữa, mà chỉ thuộc về giai cấp thống trị và phục vụ cho lợi ích của giai cấp thống trị. Để thực hiện quyền lực đó cần có một lớp người đặc biệt và một bộ máy cưỡng chế chuyên làm nhiệm vụ quản lý. Bộ máy cưỡng chế đó bao gồm quân đội, cảnh sát, tòa án... và những công cụ vật chất như nhà tù và các tổ chức cưỡng bức khác mà xã hội thị tộc không hề biết đến. Giai cấp thống trị đã dùng quyền lực nhà nước để đặt ra các loại thuế, bắt buộc công dân phải đóng góp để nuôi dưỡng bộ máy nhà nước mà về thực chất chỉ phục vụ cho lợi ích của giai cấp thống trị. Nhà nước, vì lẽ đó, mà ngày càng trở nên xa lạ với xã hội; mặt khác, quyền lực đó không thể thực hiện được bằng các phương pháp thông thường dựa trên cơ sở tự nguyện

1 . Sđd, tr. 253.

của công dân được nữa, mà phải sử dụng những phương pháp đặc biệt, phương pháp cưỡng chế nhà nước; phải sử dụng một thứ công cụ đặc biệt mà xã hội trước kia chưa hề biết đến - đó là pháp luật. Cho nên, cùng với sự ra đời của nhà nước thì pháp luật cũng xuất hiện.

II- BẢN CHẤT VÀ CHỨC NĂNG CỦA NHÀ NƯỚC

1. Bản chất của nhà nước

Vấn đề bản chất của nhà nước luôn luôn là đề tài tranh luận gay gắt, "vì vấn đề Nhà nước là một trong những vấn đề phức tạp nhất, khó khăn nhất, có lẽ là vấn đề mà các học giả, các nhà văn và các nhà triết học tư sản đã làm cho rắc rối nhất"[1]. Các nhà lý luận triết học, sử học, chính trị, kinh tế học và chính luận tư sản đã đưa ra nhiều quan điểm cố tình biện hộ cho sự thống trị của giai cấp bóc lột, xóa nhòa bản chất giai cấp của nhà nước. Chỉ có học thuyết Mác-Lênin về nhà nước và pháp luật mới giải thích được một cách đúng đắn và khoa học về bản chất của nhà nước nói chung cũng như của nhà nước xã hội chủ nghĩa nói riêng.

Nghiên cứu nguồn gốc và sự ra đời của nhà nước, các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác-Lênin đã chỉ rõ

---

1. V. I. Lênin: *Toàn tập*, Nxb Tiến bộ, Mátxcơva, 1977, t.39, tr. 75.

"Bất cứ ở đâu, hễ lúc nào và chừng nào mà, về mặt khách quan, những mâu thuẫn giai cấp *không thể* điều hòa được thì nhà nước xuất hiện"[1]. Như vậy, nhà nước chỉ sinh ra và tồn tại trong xã hội có giai cấp và chính vì thế nhà nước luôn luôn có bản chất giai cấp sâu sắc. Bản chất đó thể hiện trước hết ở chỗ nhà nước là một bộ máy cưỡng chế đặc biệt nằm trong tay của giai cấp cầm quyền, là công cụ sắc bén nhất để duy trì sự thống trị giai cấp và bảo vệ lợi ích của giai cấp cầm quyền.

Trong xã hội có giai cấp, sự thống trị của giai cấp này đối với giai cấp khác đều thể hiện dưới ba loại quyền lực: quyền lực chính trị, quyền lực kinh tế và quyền lực trong lĩnh vực tư tưởng, trong đó quyền lực kinh tế giữ vai trò quyết định, là cơ sở để bảo đảm cho sự thống trị giai cấp. Quyền lực kinh tế có ý nghĩa quan trọng vì nó tạo ra cho người chủ sở hữu khả năng có thể bắt những người bị bóc lột phải phụ thuộc về mặt kinh tế. Nhưng bản thân quyền lực kinh tế không thể duy trì được các quan hệ bóc lột. Vì vậy, cần phải có nhà nước, một bộ máy cưỡng chế đặc biệt, để củng cố quyền lực của giai cấp thống trị về kinh tế và để đàn áp sự phản kháng của các giai cấp bị bóc lột. Nhờ có nhà nước, giai cấp thống trị về kinh tế trở thành giai cấp thống trị về chính trị.

---

1 . Sđd, t.33, (lời tựa).

Nhà nước là một bộ máy bạo lực do giai cấp thống trị tổ chức ra để trấn áp các giai cấp đối địch, vì thế nhà nước chính là một tổ chức đặc biệt của quyền lực chính trị. Giai cấp thống trị sử dụng nhà nước để tổ chức và thực hiện quyền lực chính trị của giai cấp mình. Thông qua nhà nước, ý chí và hệ tư tưởng của giai cấp thống trị được thể hiện một cách tập trung thống nhất và hợp pháp hóa thành ý chí nhà nước. Bộ máy nhà nước và các công cụ của nó có sức mạnh bắt buộc các giai cấp khác phải tuân theo một "trật tự" do giai cấp thống trị đặt ra, phải phục vụ cho lợi ích của giai cấp thống trị. Như vậy, giai cấp thống trị đã thực hiện sự chuyên chính của giai cấp này đối với các giai cấp khác nhờ công cụ chủ yếu là nhà nước, bộ máy do chính giai cấp thống trị tổ chức ra.

Các nhà nước bóc lột đều có bản chất chung là bộ máy để thực hiện nền chuyên chính của giai cấp bóc lột: Nhà nước chủ nô là công cụ chuyên chính của giai cấp chủ nô; Nhà nước phong kiến là công cụ chuyên chính của địa chủ phong kiến; Nhà nước tư sản là công cụ chuyên chính của giai cấp tư sản. Các nhà nước này đều có đặc điểm chung là duy trì sự thống trị về chính trị, kinh tế và tư tưởng của một thiểu số người bóc lột để đàn áp và bóc lột đa số nhân dân lao động. Trái lại, nhà nước xã hội chủ nghĩa với bản chất chuyên chính vô sản, là bộ máy để củng cố địa vị thống trị và bảo vệ

lợi ích của giai cấp công nhân và nhân dân lao động chiếm đa số trong xã hội, để trấn áp những lực lượng thống trị cũ đã bị lật đổ và những phần tử chống đối cách mạng. Và quan trọng hơn nó là bộ máy để tổ chức, xây dựng xã hội mới - xã hội xã hội chủ nghĩa.

Để thực hiện sự chuyên chính giai cấp, các giai cấp bóc lột không thể chỉ đơn thuần dựa vào bạo lực và cưỡng chế mà còn thống trị cả về mặt tư tưởng. Giai cấp thống trị đã thông qua nhà nước để biến hệ tư tưởng của giai cấp mình thành hệ tư tưởng thống trị trong toàn xã hội, bắt các giai cấp khác phải lệ thuộc mình về mặt tư tưởng.

Như vậy, nhà nước là một bộ máy đặc biệt tách ra khỏi xã hội để thực hiện quyền lực mang tính giai cấp và vì thế nhà nước là công cụ để thực hiện sự thống trị giai cấp. V.I Lênin nhấn mạnh: "Nhà nước là một bộ máy đặc biệt phục vụ cho giai cấp này đàn áp giai cấp khác"[1]. Nhà nước xã hội chủ nghĩa cũng có bản chất giai cấp sâu sắc như các kiểu nhà nước khác, nhưng với bản chất là chuyên chính vô sản nó không còn là nhà nước theo đúng nghĩa nữa, mà theo V.I Lênin, chỉ là "nửa nhà nước". Chuyên chính của giai cấp vô sản chỉ là nhằm tập hợp, tổ chức nhân dân lao động trấn áp sự phản kháng của các giai cấp bóc lột đã bị đánh đổ cũng như các phần tử chống đối nhà nước và chế độ, và quan

---

1 . Sđd, (lời tựa).

trọng hơn là xây dựng xã hội mới - xã hội xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của nhân dân lao động.

Tính giai cấp là mặt cơ bản thể hiện bản chất của nhà nước. Tuy vậy, với tư cách là bộ máy thực thi quyền lực công cộng nhằm duy trì trật tự và sự ổn định của xã hội, nhà nước còn thể hiện rõ nét tính xã hội của nó. Trong bất cứ xã hội nào bên cạnh việc chăm lo bảo vệ lợi ích của giai cấp thống trị cầm quyền, nhà nước cũng buộc phải chú ý đến lợi ích chung của xã hội, giải quyết những vấn đề mà đời sống cộng đồng xã hội đặt ra, chẳng hạn về giao thông, thông tin liên lạc, đấu tranh chống tội phạm v.v...

Từ những sự phân tích nêu trên ta có thể xác định bản chất của nhà nước như sau: nhà nước là một tổ chức đặc biệt của quyền lực chính trị trong xã hội có giai cấp, thực hiện chuyên chính giai cấp và các chức năng quản lý đặc biệt nhằm bảo vệ lợi ích của giai cấp thống trị trong xã hội, duy trì trật tự xã hội và phục vụ những nhu cầu thiết yếu của đời sống cộng đồng.

2. Đặc điểm của nhà nước

So với cơ cấu tổ chức thực hiện quyền lực và quản lý các công việc chung của thị tộc, bộ lạc, liên minh bộ lạc trong xã hội cộng sản nguyên thủy cũng như so với các tổ chức khác trong xã hội có giai cấp, nhà nước có một số đặc điểm sau đây:

- *Nhà nước thiết lập một quyền lực công cộng đặc biệt*: trong xã hội cộng sản nguyên thủy, quyền lực chưa tách khỏi xã hội mà nó gắn liền với xã hội, hòa nhập với xã hội chưa có giai cấp nên chưa có nhà nước. Quyền lực đó do toàn xã hội tổ chức ra, chưa mang tính giai cấp, phục vụ lợi ích của cả cộng đồng. Khi xuất hiện nhà nước thì quyền lực công cộng đặc biệt được thiết lập. Chủ thể của quyền lực này là giai cấp thống trị về kinh tế và chính trị. Để thực hiện quyền lực này và để quản lý xã hội, nhà nước có một lớp người đặc biệt chuyên làm nhiệm vụ quản lý; họ tham gia vào các cơ quan nhà nước và hình thành một bộ máy cưỡng chế để duy trì địa vị và bảo vệ lợi ích của giai cấp thống trị, bắt các giai cấp khác phải phục vụ theo ý chí của giai cấp thống trị. Như vậy, quyền lực công cộng đặc biệt này đã tách khỏi xã hội, mang tính giai cấp sâu sắc và chỉ phục vụ cho lợi ích của giai cấp thống trị.

- *Nhà nước phân chia dân cư theo lãnh thổ*: các tổ chức thị tộc và bộ lạc trong xã hội cộng sản nguyên thủy được hình thành chủ yếu theo huyết thống, trái lại khi nhà nước ra đời đã thực hiện việc phân chia dân cư theo lãnh thổ thành các đơn vị hành chính, không phụ thuộc vào chính kiến, huyết thống, nghề nghiệp hoặc giới tính... Việc phân chia này bảo đảm cho hoạt động quản lý của nhà nước tập trung, thống nhất và chặt chẽ hơn, phạm vi tác động của nhà nước trên quy

mô rộng lớn hơn. Mặt khác, việc phân chia này dẫn đến việc hình thành bộ máy hoàn chỉnh các cơ quan nhà nước từ Trung ương đến địa phương và cơ sở phục vụ đắc lực hơn cho giai cấp thống trị.

- *Nhà nước có chủ quyền quốc gia*: khi nhà nước ra đời, phân chia dân cư theo lãnh thổ, hình thành các quốc gia riêng biệt thì nhà nước có chủ quyền quốc gia. Chủ quyền quốc gia mang nội dung chính trị pháp lý, nó thể hiện quyền độc lập tự quyết của nhà nước về những chính sách đối nội và đối ngoại không phụ thuộc vào các lực lượng bên ngoài. Chủ quyền quốc gia là thuộc tính gắn với nhà nước.

- *Nhà nước ban hành pháp luật và quản lý xã hội bằng pháp luật*: với tư cách là người thực thi quyền lực công cộng duy trì trật tự xã hội, nhà nước là tổ chức duy nhất có quyền ban hành pháp luật và áp dụng pháp luật để quản lý xã hội. Pháp luật do nhà nước ban hành nên nó có tính bắt buộc chung: mọi thành viên xã hội đều phải tôn trọng pháp luật.

- *Nhà nước quy định thuế và thực hiện việc thu các loại thuế* dưới các hình thức bắt buộc, với số lượng và thời hạn ấn định trước. Nhà nước phải đặt ra các loại thuế vì nhu cầu nuôi dưỡng bộ máy nhà nước - lớp người đặc biệt, tách ra khỏi lao động, sản xuất, để thực hiện chức năng quản lý. Thiếu thuế, bộ máy đó không

thể tồn tại được. Chỉ có nhà nước mới được độc quyền quy định các loại thuế và thu thuế vì nhà nước là tổ chức duy nhất có tư cách đại biểu chính thức của toàn xã hội để thực hiện sự quản lý xã hội.

Những đặc điểm nêu trên nói lên sự khác nhau giữa nhà nước với các tổ chức quyền lực và quản lý xã hội trong xã hội cộng sản nguyên thủy, đồng thời cũng nói lên sự khác nhau giữa nhà nước với các tổ chức chính trị - xã hội khác trong xã hội có giai cấp.

3. Chức năng của nhà nước

Chức năng cơ bản của nhà nước được thể hiện thông qua những phương diện hoạt động chủ yếu của nhà nước, phản ánh bản chất nhà nước và nhằm thực hiện những nhiệm vụ đặt ra trước nhà nước. Như vậy, chức năng của nhà nước được xác định xuất phát từ bản chất của nhà nước, do cơ sở kinh tế và cơ cấu giai cấp của xã hội quyết định. Các nhà nước bóc lột được xây dựng trên cơ sở của chế độ tư hữu về tư liệu sản xuất chủ yếu và bóc lột nhân dân lao động, cho nên chúng có những chức năng cơ bản như bảo vệ chế độ tư hữu, đàn áp sự phản kháng và phong trào cách mạng của nhân dân lao động, tổ chức tiến hành chiến tranh xâm lược để mở rộng ảnh hưởng và nô dịch các dân tộc khác... Nhà nước xã hội chủ nghĩa có cơ sở kinh tế là chế độ sở hữu xã hội chủ nghĩa và bảo vệ lợi ích của

đông đảo quần chúng lao động, vì vậy chức năng của nhà nước xã hội chủ nghĩa khác với chức năng của các nhà nước bóc lột cả về nội dung và phương pháp tổ chức thực hiện.

Có nhiều cách tiếp cận và xác định chức năng cơ bản của nhà nước. Chẳng hạn, căn cứ vào bản chất của nhà nước, dưới góc độ của khoa học triết học và chủ nghĩa cộng sản khoa học, người ta xác định chức năng cơ bản của các nhà nước của giai cấp bóc lột là trấn áp giai cấp công nhân và nhân dân lao động, phục vụ cho lợi ích của giai cấp bóc lột cầm quyền; trái lại, chức năng cơ bản của nhà nước xã hội chủ nghĩa là trấn áp sự phản kháng của thiểu số giai cấp bóc lột đã bị đánh đổ và tổ chức xây dựng xã hội mới, trong đó chức năng tổ chức xây dựng xã hội mới là chức năng chủ yếu. Trong khoa học lý luận chung về nhà nước và pháp luật, thông thường, chức năng cơ bản của nhà nước được xác định căn cứ vào phạm vi hoạt động của nhà nước.

Căn cứ vào phạm vi hoạt động của nhà nước, các chức năng được chia thành chức năng đối nội và chức năng đối ngoại.

Chức năng đối nội là những mặt hoạt động chủ yếu của nhà nước trong nội bộ đất nước như: bảo đảm trật tự xã hội, trấn áp những phần tử chống đối chế độ, bảo vệ và phát triển chế độ kinh tế, văn hóa v.v...

Chức năng đối ngoại thể hiện vai trò của nhà nước trong quan hệ với các nhà nước và dân tộc khác như: phòng thủ đất nước, chống sự xâm lược từ bên ngoài, thiết lập mối quan hệ với các quốc gia khác...

Các chức năng đối nội và đối ngoại có quan hệ mật thiết với nhau; việc xác định và thực hiện các chức năng đối ngoại luôn luôn phải xuất phát từ tình hình thực hiện các chức năng đối nội phục vụ cho việc thực hiện các chức năng đối nội. Ngược lại, việc thực hiện tốt các chức năng đối nội tạo ra những điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện các chức năng đối ngoại.

Để thực hiện các chức năng đối nội và đối ngoại, nhà nước sử dụng nhiều hình thức, phương pháp hoạt động khác nhau, trong đó có ba hình thức hoạt động chính là: xây dựng pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật và bảo vệ pháp luật. Trong mỗi nhà nước, việc sử dụng ba hình thức hoạt động này cũng có những đặc điểm khác nhau. Tùy thuộc vào tình hình cụ thể của mỗi nước, các phương pháp hoạt động để thực hiện các chức năng của nhà nước cũng rất đa dạng, nhưng nhìn chung có hai phương pháp chính là giáo dục thuyết phục và cưỡng chế. Trong các nhà nước bóc lột, cưỡng chế được sử dụng rộng rãi và là phương pháp chủ yếu để thực hiện các chức năng nhà nước. Ngược lại, trong các nhà nước xã hội chủ nghĩa, giáo dục thuyết phục là phương pháp chủ yếu còn cưỡng chế được sử dụng kết

hợp ở mức độ nhất định và lấy giáo dục, thuyết phục làm nền tảng.

Mỗi kiểu nhà nước có bản chất riêng, nên chức năng của các nhà nước thuộc mỗi kiểu nhà nước cũng khác nhau và việc tổ chức bộ máy để thực hiện các chức năng đó cũng có những đặc điểm riêng. Vì vậy, ngoài việc nghiên cứu bản chất, chức năng của nhà nước còn phải nghiên cứu kiểu nhà nước và hình thức nhà nước.

III. CÁC KIỂU NHÀ NƯỚC, HÌNH THỨC NHÀ NƯỚC

1. Các kiểu nhà nước

Kiểu nhà nước là một trong những khái niệm quan trọng của lý luận chung về nhà nước và pháp luật. Nhờ khái niệm kiểu nhà nước chúng ta có thể nhận thức được một cách cụ thể và lôgíc về bản chất và những dấu hiệu đặc trưng cũng như những điều kiện tồn tại và phát triển của bất kỳ nhà nước nào.

Cơ sở lý luận để xác định kiểu nhà nước là học thuyết Mác - Lênin về các hình thái kinh tế - xã hội. Trong mỗi một hình thái kinh tế - xã hội tương ứng với chế độ kinh tế của nó có một kiểu nhà nước, pháp luật nhất định. Nói cách khác, đặc điểm của mỗi hình thái kinh tế - xã hội sẽ quyết định những dấu hiệu cơ bản đặc thù của kiểu nhà nước tương ứng. Vậy *kiểu nhà*

nước là tổng thể những dấu hiệu cơ bản, đặc thù của nhà nước, thể hiện bản chất giai cấp và những điều kiện tồn tại, phát triển của nhà nước trong một hình thái kinh tế - xã hội nhất định.

Trong lịch sử của xã hội có giai cấp đã tồn tại bốn hình thái kinh tế - xã hội: chiếm hữu nô lệ, phong kiến, tư bản chủ nghĩa và xã hội chủ nghĩa. Tương ứng với bốn hình thái kinh tế xã hội đó đã có bốn kiểu nhà nước:

- Kiểu nhà nước chủ nô.
- Kiểu nhà nước phong kiến.
- Kiểu nhà nước tư sản.
- Kiểu nhà nước xã hội chủ nghĩa.

Mỗi kiểu nhà nước chủ nô, phong kiến, tư sản có những đặc điểm riêng, nhưng chúng có điểm chung đều là những kiểu nhà nước bóc lột được xây dựng trên cơ sở của chế độ tư hữu về tư liệu sản xuất. Các nhà nước đó đều là công cụ để bảo vệ chế độ tư hữu về tư liệu sản xuất, duy trì sự thống trị của các giai cấp bóc lột đối với đông đảo quần chúng nhân dân lao động. Nhà nước xã hội chủ nghĩa là kiểu nhà nước mới có bản chất khác với các kiểu nhà nước bóc lột.

Sự thay thế kiểu nhà nước này bằng một kiểu nhà nước mới tiến bộ hơn là một tất yếu khách quan. Quy luật về sự thay thế các kiểu nhà nước phù hợp với quy luật về sự phát triển và thay thế của các hình thái

kinh tế - xã hội. Nhà nước phong kiến thay thế nhà nước chủ nô, nhà nước tư sản thay thế nhà nước phong kiến, nhà nước xã hội chủ nghĩa thay thế nhà nước tư sản là một tất yếu khách quan và thông qua các cuộc cách mạng xã hội.

Nhà nước xã hội chủ nghĩa là kiểu nhà nước mới tiến bộ nhất, nhưng cũng là kiểu nhà nước cuối cùng trong lịch sử. Sau khi hoàn thành sứ mệnh lịch sử của mình, nhà nước xã hội chủ nghĩa sẽ tiêu vong để nhường chỗ cho một xã hội có hình thức tổ chức và quản lý cao hơn.

2. Hình thức nhà nước

Hình thức nhà nước là vấn đề có ý nghĩa lý luận và thực tiễn rất quan trọng. Hình thức nhà nước chính là hình thức tổ chức và thực hiện quyền lực chính trị của giai cấp thống trị. Như vậy, sự thống trị về chính trị phụ thuộc vào việc giai cấp thống trị tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước theo hình thức nào.

Hình thức nhà nước là cách thức tổ chức quyền lực nhà nước và những phương pháp để thực hiện quyền lực nhà nước của giai cấp thống trị. Hình thức nhà nước là một khái niệm chung bao gồm ba yếu tố cụ thể: hình thức chính thể, hình thức cấu trúc nhà nước và chế độ chính trị.

2.1. Hình thức chính thể

Hình thức chính thể là cách thức tổ chức và trình tự thành lập các cơ quan tối cao của nhà nước và xác lập những mối quan hệ của các cơ quan đó. Hình thức chính thể có hai dạng cơ bản là chính thể quân chủ và chính thể cộng hòa.

Chính thể quân chủ là hình thức trong đó quyền lực tối cao của nhà nước tập trung toàn bộ (hay một phần) trong tay một người đứng đầu nhà nước và được chuyển giao theo nguyên tắc thừa kế, truyền ngôi.

Chính thể cộng hòa là hình thức trong đó quyền lực tối cao của nhà nước thuộc về một cơ quan được bầu ra trong một thời gian nhất định.

Trong thực tế tổ chức hoạt động của các nhà nước trong lịch sử, cả hai hình thức đó hiện nay đều có những biến dạng của mình. Chính thể quân chủ được chia thành *chính thể quân chủ tuyệt đối* và *chính thể quân chủ hạn chế*. Trong các nước tổ chức nhà nước theo chính thể quân chủ tuyệt đối người đứng đầu nhà nước (vua, hoàng đế...) một mình nắm giữ quyền lực tối cao của nhà nước và có quyền lực vô hạn, còn trong các nhà nước quân chủ hạn chế người đứng đầu nhà nước chỉ nắm một phần quyền lực tối cao, bên cạnh đó còn có một cơ quan quyền lực khác nữa (thí dụ: Nghị viện trong các nhà nước tư sản có chính thể quân chủ).

Chính thể cộng hòa cũng có hai hình thức biến dạng chính là *cộng hòa dân chủ* và *cộng hòa quý tộc*. Trong các nước cộng hòa dân chủ, các tầng lớp nhân dân lao động có quyền tham gia bầu cử để lập ra cơ quan quyền lực tối cao của nhà nước. Nhưng đó chỉ là quy định về mặt hình thức. Trên thực tế, các giai cấp thống trị của các nhà nước bóc lột thường đặt ra nhiều quy định nhằm hạn chế hoặc vô hiệu hóa quyền này của nhân dân lao động. Trong các nước cộng hòa quý tộc, quyền đó chỉ là đặc quyền của các tầng lớp quý tộc.

Trong mỗi giai đoạn lịch sử cụ thể, do nhiều yếu tố khác nhau tác động, các hình thức chính thể cũng có những đặc điểm khác biệt. Vì vậy, khi nghiên cứu hình thức chính thể của một nhà nước nhất định, cần gắn nó với những điều kiện lịch sử - cụ thể.

Tất cả các nước xã hội chủ nghĩa đều là nhà nước cộng hòa dân chủ được đặc trưng bằng sự tham gia rộng rãi của nhân dân lao động vào việc thành lập các cơ quan đại diện của mình trên nguyên tắc bầu cử trực tiếp, phổ thông, bình đẳng và bỏ phiếu kín.

2.2. Hình thức cấu trúc nhà nước

Hình thức cấu trúc nhà nước là khái niệm chỉ cơ cấu tổ chức các đơn vị hành chính lãnh thổ và xác lập những mối quan hệ qua lại giữa các cơ quan nhà nước ở địa phương với cơ quan nhà nước ở Trung ương.

Có hai hình thức cấu trúc nhà nước chủ yếu là hình thức *nhà nước đơn nhất* và *nhà nước liên bang*.

Nhà nước đơn nhất là nhà nước thống nhất, có chủ quyền chung, trong đó nước được phân chia thành các cấp hành chính, có hệ thống cơ quan quyền lực và cơ quan quản lý thống nhất từ trung ương đến địa phương và cơ sở. Chẳng hạn: Việt Nam, Lào, Pháp,... là các nước có hình thức cấu trúc nhà nước đơn nhất.

Nhà nước liên bang là nhà nước có từ hai hay nhiều nước thành viên hợp lại. Nhà nước liên bang có hai hệ thống cơ quan quyền lực và cơ quan hành chính; ngoài hệ thống cơ quan quyền lực và cơ quan hành chính cao nhất chung cho toàn liên bang, trong mỗi nước thành viên cũng có hệ thống cơ quan quyền lực và cơ quan hành chính cao nhất của mình; có chủ quyền quốc gia chung của nhà nước liên bang đồng thời mỗi nước thành viên cũng có chủ quyền riêng nhất định. Thí dụ: Mỹ, Ấn Độ, Malaixia, Liên Xô (cũ), Tiệp Khắc (cũ),... có hình thức cấu trúc nhà nước liên bang.

2.3. Chế độ chính trị: là tổng thể các phương pháp và thủ đoạn mà các cơ quan nhà nước sử dụng để thực hiện quyền lực nhà nước.

Trong lịch sử, từ khi nhà nước xuất hiện cho đến nay, các giai cấp thống trị đã sử dụng nhiều phương pháp và thủ đoạn để thực hiện quyền lực nhà nước.

Nhưng tựu chung, chúng được phân thành hai loại chính là: những phương pháp dân chủ và những phương pháp phản dân chủ.

Sử dụng những phương pháp thủ đoạn nào để thực hiện quyền lực nhà nước chủ yếu phụ thuộc vào bản chất của nhà nước; đồng thời còn phụ thuộc vào tương quan lực lượng đấu tranh giai cấp cũng như các yếu tố khách quan và chủ quan khác trong mỗi giai đoạn lịch sử ở mỗi nước cụ thể.

Những phương pháp dân chủ: cũng được phân ra nhiều loại thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau như phương pháp dân chủ thật sự và dân chủ giả hiệu, rộng rãi và hạn chế, trực tiếp và gián tiếp với những mức độ rất khác nhau. Chế độ chính trị trong các nhà nước xã hội chủ nghĩa được đặc trưng bằng các phương pháp dân chủ thật sự, rộng rãi. Trái lại, chế độ dân chủ tư sản nói chung được đặc trưng bằng các phương pháp dân chủ hình thức, giả hiệu và rất hạn chế.

Những phương pháp phản dân chủ: những phương pháp này chỉ có trong các nhà nước bóc lột, chúng thể hiện tính chất quân phiệt trong quá trình thực hiện quyền lực nhà nước và cũng có nhiều loại và mức độ khác nhau. Đáng chú ý là khi những phương pháp này đã phát triển đến đỉnh cao thì trở thành những phương pháp tàn bạo, quân phiệt và phátxít.

Hình thức chính thể, hình thức cấu trúc nhà nước và chế độ chính trị có quan hệ mật thiết với nhau. Ba yếu tố này tác động qua lại lẫn nhau và luôn luôn phản ánh bản chất và mục đích của nhà nước. Nhưng trong một số trường hợp, ba yếu tố này không phù hợp với nhau. Chẳng hạn, hình thức chính thể là cộng hòa dân chủ nhưng chế độ chính trị thực chất lại là phản dân chủ, thậm chí là phátxít, quân phiệt. Đây cũng là điều thường gặp trong các nhà nước bóc lột trong lịch sử.

Trong các nhà nước xã hội chủ nghĩa, nói chung ba yếu tố này luôn phù hợp với nhau, phản ánh đúng bản chất và chức năng của nhà nước kiểu mới.

Chương III

NHÀ NƯỚC XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

I - SỰ RA ĐỜI, BẢN CHẤT CỦA NHÀ NƯỚC XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

1. Sự ra đời của nhà nước xã hội chủ nghĩa

Tổng kết kinh nghiệm đấu tranh của giai cấp vô sản quốc tế, C. Mác kết luận rằng, giai cấp vô sản không thể chỉ chiếm lấy và sử dụng bộ máy nhà nước sẵn có để cải tạo xã hội cũ và xây dựng xã hội mới; trái lại, muốn hoàn thành sứ mệnh lịch sử của mình, giai cấp vô sản phải dùng bạo lực đập tan bộ máy quan liêu, ăn bám của giai cấp tư sản và thay thế nó bằng bộ máy nhà nước kiểu mới của giai cấp vô sản. Bởi vì, giai cấp tư sản cũng như các giai cấp bóc lột nói chung không bao giờ tự nguyện trao chính quyền cho các giai cấp khác; trái lại, chúng tìm mọi cách duy trì chính quyền đó; mặt khác, không có nhà nước kiểu mới của giai cấp vô sản thì cũng không thể tiến hành thắng lợi nhiệm vụ cải tạo xã hội cũ, xây dựng và bảo vệ xã hội mới.

V.I.Lênin đã bảo vệ và phát triển những quan điểm của C.Mác và Ph.Ăngghen trong điều kiện chủ

nghĩa tư bản chuyển sang giai đoạn chủ nghĩa tư bản độc quyền. Người đã vạch trần những quan điểm cơ hội của Béctanh và Cauxky muốn thần thánh hóa dân chủ tư sản, sùng bái chế độ đại nghị. Thực chất những quan điểm đó là thủ tiêu đấu tranh giai cấp, thủ tiêu chuyên chính vô sản. V.I.Lênin chỉ rõ, trong điều kiện mới, giai cấp vô sản càng phải kiên quyết sử dụng bạo lực cách mạng, đập tan bộ máy nhà nước tư sản; khả năng giành chính quyền bằng phương pháp hòa bình là rất quý nhưng ít khi xảy ra. Cách mạng vô sản có thể nổ ra và giành thắng lợi ở những mắt khâu yếu nhất của chủ nghĩa đế quốc và nhiệm vụ lúc này là phải đập tan bộ máy nhà nước bóc lột, đập tan bộ máy hành chính quân sự quan liêu, những công cụ áp bức, bóc lột đàn áp nhân dân, còn các cơ quan khác như cơ quan thống kê, ngân hàng, bưu điện ... là những yếu tố cần thiết cho việc quản lý xã hội mới thì "không thể và cũng không nên phá hủy bộ máy đó đi. Phải giải thoát cho bộ máy đó khỏi phải phục tùng bọn tư bản, phải bắt bộ máy đó *phục tùng* các Xôviết vô sản, phải mở rộng bộ máy đó ra, làm cho nó bao trùm mọi lĩnh vực và trong cả nước"[1].

Muốn cách mạng vô sản thắng lợi giành được chính quyền về tay nhân dân, theo Lênin, còn phải

1. V.I.Lênin: *Toàn tập*. Nxb Tiến bộ, Mátxcơva, 1976, t.34, tr.404.

quan tâm xây dựng được một đảng mácxít chân chính; đoàn kết, tập hợp mọi lực lượng cách mạng mà nòng cốt là liên minh công nông; có chiến lược, sách lược đấu tranh đúng đắn... Đồng thời, song song với việc đập tan bộ máy nhà nước cũ, giai cấp vô sản phải nhanh chóng xây dựng bộ máy nhà nước mới để trấn áp các giai cấp bóc lột đã bị lật đổ và các phần tử chống đối cách mạng, tổ chức xây dựng xã hội mới.

Nhà nước xã hội chủ nghĩa ra đời là kết quả đấu tranh cách mạng của giai cấp vô sản và nhân dân lao động dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản. Cách mạng mỗi nước có những điều kiện và hoàn cảnh khác nhau cho nên sự ra đời của các nhà nước xã hội chủ nghĩa cũng như việc tổ chức nhà nước kiểu mới cũng có những đặc điểm khác nhau. Vì thế, mỗi nước cần phải chọn cho mình những phương pháp và hình thức nhà nước thích hợp.

Ở Việt Nam, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam do Chủ tịch Hồ Chí Minh sáng lập, ngay từ năm 1930, Đảng ta đã có Cương lĩnh dẫn đường, nhân dân ta đã đứng lên làm cách mạng, tiến hành cuộc đấu tranh chống thực dân Pháp, phátxít Nhật và bọn tay sai bán nước để giành chính quyền về tay nhân dân. Tháng 8-1945, nắm vững thời cơ khi nhân dân Liên Xô chiến thắng phátxít Đức và bọn quân phiệt Nhật Bản, Đảng ta kịp thời chớp thời cơ lãnh đạo nhân dân làm

Cách mạng Tháng Tám thành công. Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ra đời. Đó là nhà nước dân chủ nhân dân đầu tiên xuất hiện ở Đông Nam Á.

2. Bản chất của nhà nước xã hội chủ nghĩa

Nhà nước xã hội chủ nghĩa là nhà nước kiểu mới, do đó có bản chất khác hẳn với bản chất của các nhà nước bóc lột. Bản chất đó do cơ sở kinh tế và chế độ chính trị - xã hội của chủ nghĩa xã hội quy định.

Sự khác biệt về bản chất giữa nhà nước xã hội chủ nghĩa và các nhà nước bóc lột thể hiện trên cả phương diện ***bản chất giai cấp, bản chất dân chủ và vai trò sáng tạo, xây dựng xã hội mới.***

Theo quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, ***nhà nước nào cũng là nền chuyên chính của giai cấp thống trị về chính trị***. Do đó, xem xét bản chất giai cấp của một nhà nước có nghĩa là xem xét vấn đề nhà nước đó do giai cấp nào lãnh đạo; tổ chức thực hiện đường lối chính trị của giai cấp nào. Trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, nhà nước xã hội chủ nghĩa là nhà nước mang bản chất giai cấp công nhân, tức là nhà nước do đảng tiên phong của giai cấp công nhân lãnh đạo. Đường lối, chính sách của đảng chỉ đạo toàn bộ tổ chức và hoạt động nhà nước xã hội chủ nghĩa. Như vậy, dưới chủ nghĩa xã hội, giai cấp công nhân và đảng tiên phong của nó là người giữ địa vị thống trị về chính trị.

Tất nhiên, sự thống trị về chính trị của giai cấp công nhân có bản chất và mục đích khác hẳn với sự thống trị về chính trị của các giai cấp bóc lột. Sự thống trị của giai cấp bóc lột là sự thống trị của thiểu số đối với tất cả các giai cấp bị áp bức, bóc lột nhằm bảo vệ lợi ích của riêng giai cấp bóc lột. Trái lại, sự thống trị của giai cấp công nhân nhằm mục đích xoá bỏ áp bức, bóc lột, bảo vệ lợi ích của tất cả nhân dân lao động bị áp bức, tổ chức xây dựng xã hội mới.

Nhà nước là nền chuyên chính của một giai cấp. Nguyên lý đó không những đúng với mọi nhà nước nói chung mà còn đúng với nhà nước xã hội chủ nghĩa. Song, điều đó không có nghĩa nhà nước xã hội chủ nghĩa là ***tổ chức riêng của giai cấp công nhân*** mà là tổ chức để toàn thể nhân dân lao động thực hiện quyền làm chủ của mình. Dưới sự lãnh đạo của đảng, nhân dân lao động trực tiếp xây dựng nhà nước, tham gia quản lý nhà nước. Nhân dân lao động từ địa vị là những người bị áp bức, bóc lột trở thành người chủ xã hội. Nhà nước xã hội chủ nghĩa là công cụ để nhân dân lao động thực hiện quyền lực của mình. Lênin đã chỉ rõ sự khác biệt giữa nhà nước xã hội chủ nghĩa và nhà nước bóc lột là ở chỗ nhà nước xã hội chủ nghĩa thực hiện dân chủ trong tổ chức, hoạt động của mình, là cơ quan đại diện cho ý chí và quyền lực của nhân dân lao động. Người viết: "Chính quyền mới, với tính cách là

chuyên chính của tuyệt đại đa số, đã có thể duy trì và đã được duy trì chỉ là nhờ vào sự tín nhiệm của quần chúng đông đảo, chỉ bằng lôi cuốn một cách tự do nhất, rộng rãi nhất và mạnh mẽ nhất toàn thể quần chúng tham gia chính quyền ... Đó là chính quyền công khai đối với mọi người, làm mọi việc trước mặt quần chúng, quần chúng dễ dàng gần gũi nó, nó trực tiếp sinh ra từ quần chúng, là cơ quan trực tiếp đại biểu cho quần chúng nhân dân và cho ý chí của họ"[1].

Ở đây, cần nhấn mạnh sự thống nhất giữa bản chất giai cấp và bản chất dân chủ của nhà nước xã hội chủ nghĩa. Nhà nước xã hội chủ nghĩa là tổ chức thể hiện tập trung sự lãnh đạo của đảng và quyền làm chủ của nhân dân lao động. Nhà nước xã hội chủ nghĩa có thực hiện được dân chủ xã hội chủ nghĩa mới tạo ra sức mạnh thực hiện thắng lợi đường lối chính sách của đảng, làm cho bản chất giai cấp của nhà nước càng trở nên sâu sắc; ngược lại, chỉ dưới sự lãnh đạo của Đảng, thông qua tổ chức, hoạt động của nhà nước, nhân dân lao động mới thực hiện được quyền làm chủ của mình. Không nhận thức rõ nhà nước xã hội chủ nghĩa là nhà nước do giai cấp công nhân lãnh đạo, tổ chức hoạt động theo đường lối chính trị của giai cấp công nhân mà chỉ nói "dân chủ" chung chung là mơ hồ về bản chất giai

1. *Sđd*, t.12, tr.378.

cấp của nhà nước và cũng không bao giờ đạt được giá trị dân chủ thực sự. ***Dân chủ là một hình thức nhà nước, do đó dân chủ phải gắn liền với kỷ cương, pháp luật của nhà nước chứ không phải là "dân chủ thuần túy" vô chính phủ. Mặt khác, nếu không thấy rõ sự thống nhất giữa bản chất giai cấp với bản chất dân chủ của nhà nước xã hội chủ nghĩa cũng*** là sai lầm nghiêm trọng, làm mất sức mạnh của nhà nước xã hội chủ nghĩa.

Trong quá trình tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay, Đảng ta nhấn mạnh quan điểm cơ bản hàng đầu cần phải quán triệt là: "Xây dựng Nhà nước xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân; lấy liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức làm nền tảng, do Đảng Cộng sản lãnh đạo. Thực hiện đầy đủ quyền làm chủ của nhân dân, giữ nghiêm kỷ cương xã hội, chuyên chính với mọi hành động xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và của nhân dân" [1]. Vì vậy, phải nhận thức rõ là: ***thực hiện dân chủ xã hội chủ nghĩa là thực chất của việc đổi mới và kiện toàn hệ thống chính trị, thực***

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*. Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr.129.

hiện đúng cơ chế Đảng lãnh đạo, nhà nước quản lý, nhân dân lao động làm chủ, dựa trên cơ sở khối liên minh công - nông - trí thức. Đây vừa là mục tiêu, vừa là động lực của công cuộc đổi mới ở nước ta hiện nay.

Các học giả tư sản, nhất là bọn xét lại và bọn chống cộng đều cho rằng, nhà nước xã hội chủ nghĩa chỉ là chính quyền chính trị không có liên quan đến dân chủ, thậm chí là chính quyền không hợp pháp, phản dân chủ, xâm phạm lợi ích và tự do của con người. Đồng thời, chúng tô vẽ tạo nên ấn tượng cho rằng, chế độ chính trị đang tồn tại trong các nước tư bản không phải là chuyên chính, ở đó tự do đang ngự trị và là "thế giới tự do", nhà nước tư sản là "nhà nước pháp luật xã hội", "nhà nước phúc lợi chung". Tất cả những luận thuyết đó không phù hợp với thực tế và trái lại với sự thể hiện khách quan của quá trình lịch sử. Chính các giai cấp bóc lột giành được và duy trì được địa vị thống trị của mình chỉ là nhờ sử dụng chuyên chính giai cấp tàn bạo nhất, triệt để nhất đối với các giai cấp đối lập và nhân dân lao động. V.I.Lênin đã chỉ rõ: "Một thiểu số người bóc lột muốn tiến hành có kết quả việc trấn áp thường xuyên một đa số người bị bóc lột thì dương nhiên phải hung ác, tàn bạo đến cực độ trong sự trấn áp...". [1]

---

1. V.I.Lênin: *Toàn tập*, Nxb Tiến bộ, Mátxcơva, 1976, t.33, tr.110 - 111.

Trong tất cả các chế độ xã hội có đối kháng giai cấp (chủ nô, phong kiến hay tư bản chủ nghĩa), nhà nước trong đó luôn luôn là chuyên chính của giai cấp đang thống trị. Nó luôn luôn củng cố và bảo vệ quan hệ xã hội có lợi cho giai cấp thống trị, không cho phép công nhân, các nhóm hoặc các tầng lớp xã hội khác xâm phạm đến những cơ sở của chế độ kinh tế, chính trị đang tồn tại. Ngày nay, các cơ quan tuyên truyền tư sản ra sức tô vẽ cho chế độ cộng hòa dân chủ tư sản, nhưng thực chất dân chủ tư sản vẫn là nền dân chủ hình thức. Trong bất kỳ nhà nước tư sản nào, nhân dân lao động đều bị gạt ra ngoài công việc quản lý nhà nước. Khi những lợi ích của giai cấp tư sản đòi hỏi, nhà nước tư sản sẵn sàng thu hẹp quyền tự do, dân chủ của nhân dân, thậm chí không trừ một thủ đoạn tàn bạo nào để đàn áp những cuộc đấu tranh của giai cấp công nhân và nhân dân lao động.

Dân chủ là bản chất của nhà nước xã hội chủ nghĩa, nhà nước xã hội chủ nghĩa là tổ chức của chính nhân dân lao động nhằm thực hiện quyền làm chủ của mình trong việc bảo vệ thành quả cách mạng và tổ chức xây dựng xã hội mới. Vì vậy, nhà nước phải có cơ chế hợp lý bảo đảm cho nhân dân thực sự tham gia quản lý nhà nước, thực sự có quyền lựa chọn những đại biểu xứng đáng của mình bầu vào các cơ quan quyền lực nhà nước; có quyền, có khả năng và điều kiện

thực tế để kiểm tra, giám sát, phê bình các cán bộ và cơ quan nhà nước, bãi miễn các đại biểu do mình bầu ra nhưng không còn xứng đáng nữa. Nhà nước phải thi hành các biện pháp kiên quyết khắc phục tệ quan liêu, cửa quyền, nghiêm trị những phần tử thoái hóa, biến chất, vi phạm pháp luật, vi phạm quyền làm chủ của nhân dân, thực hiện công bằng xã hội và dân chủ hóa đời sống xã hội. Có như vậy mới bảo đảm cho dân chủ có nội dung thực sự và có sức sống trong đời sống xã hội và thể hiện rõ bản chất tốt đẹp của nhà nước xã hội chủ nghĩa.

Bản chất của nhà nước xã hội chủ nghĩa còn được xem xét dưới góc độ nó là công cụ tổ chức và xây dựng xã hội mới. Khi đã trở thành giai cấp thống trị về chính trị, giai cấp công nhân không có mục đích dùng nhà nước để duy trì địa vị thống trị của mình mà xây dựng nhà nước đó trở thành công cụ của chính nhân dân lao động để cải tạo xã hội cũ, xây dựng xã hội mới, xóa bỏ áp bức, bóc lột và mọi bất công xã hội. Như vậy, nhà nước xã hội chủ nghĩa không đơn thuần chỉ là bộ máy hành chính - cưỡng chế, mà nó còn là bộ máy có vai trò tổ chức, quản lý kinh tế, văn hóa xã hội. Ngay bộ máy hành chính - cưỡng chế của nhà nước xã hội chủ nghĩa cũng có đặc điểm và bản chất khác với bộ máy nhà nước của các giai cấp bóc lột, vì đây là bộ máy của đa số nhân dân lao động trấn áp thiểu số giai cấp bóc lột đã

bị đánh đổ nhưng đang âm mưu ngóc đầu dậy và trấn áp những phần tử chống đối chủ nghĩa xã hội để bảo vệ thành quả cách mạng, giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển kinh tế - xã hội.

Do tính chất gay gắt của cuộc đấu tranh giai cấp, việc củng cố và tăng cường sức mạnh của bộ máy hành chính - cưỡng chế của nhà nước xã hội chủ nghĩa là vấn đề rất quan trọng, không thể coi nhẹ, nhất là trong giai đoạn đầu sau khi cách mạng thành công cũng như trong toàn bộ thời kỳ quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội. Tuy vậy, cũng cần đặc biệt chăm lo xây dựng nhà nước trở thành bộ máy quản lý kinh tế - xã hội có hiệu quả, bởi vì xây dựng xã hội mới là sự nghiệp hết sức khó khăn, gian khổ. Hơn nữa, nhà nước xã hội chủ nghĩa phải là tổ chức, quản lý kinh tế có hiệu quả, thực hiện được "kiểu tổ chức lao động cao hơn chủ nghĩa tư bản" mới bảo đảm thắng lợi cho chủ nghĩa xã hội.

Mặc dù còn có những non kém, thiếu sót, thậm chí cả những sai lầm khuyết điểm, nhưng thực tế phát triển của nhà nước xã hội chủ nghĩa đã chứng tỏ vai trò to lớn của nó trong tổ chức, xây dựng xã hội mới. Không thể phủ nhận một thực tế lịch sử là các nhà nước xã hội chủ nghĩa đã đạt được những thành tựu to lớn về nhiều mặt, đã từng là chỗ dựa cho phong trào hòa bình và cách mạng thế giới, cho việc đẩy lùi thảm họa phátxít

và nguy cơ chiến tranh hạt nhân, góp phần quan trọng vào cuộc đấu tranh vì hòa bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội.

Hiện nay, nhiều nước xã hội chủ nghĩa lâm vào khủng hoảng trầm trọng, thậm chí ở nhiều nước Đảng Cộng sản mất vai trò lãnh đạo chính quyền, chế độ chính trị - xã hội đã thay đổi. Nguyên nhân sâu xa là do duy trì quá lâu những khuyết tật của mô hình cũ của chủ nghĩa xã hội, chậm trễ trong cách mạng khoa học và công nghệ. Một số nước tiến hành cải tổ, cải cách đã vi phạm những nguyên tắc cơ bản. Mặt khác, các thế lực thù địch chủ nghĩa xã hội lợi dụng những sai lầm và khó khăn đó đẩy mạnh cuộc phản kích quyết liệt nhằm xóa bỏ các nước xã hội chủ nghĩa ...

Nhất định những người cộng sản sẽ rút ra từ thực tiễn những bài học cần thiết, phát triển sáng tạo và vận dụng đúng đắn chủ nghĩa Mác - Lênin vào điều kiện cụ thể của mỗi nước, tìm ra giải pháp đúng đắn, tranh thủ được sự ủng hộ của nhân dân để đưa đất nước thoát khỏi khủng hoảng. Chúng ta tin tưởng rằng, mặc dù lịch sử thế giới đang trải qua những bước quanh co, song loài người cuối cùng nhất định sẽ tiến tới chủ nghĩa xã hội, vì đó là quy luật phát triển của xã hội loài người.

Ở nước ta, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, công cuộc đổi mới đang diễn ra trên mọi mặt

đời sống xã hội và đã đạt được những thành tựu bước đầu rất quan trọng. Thực hiện dân chủ hóa tổ chức và hoạt động của Nhà nước; đấu tranh chống tệ quan liêu, tham nhũng; kiên quyết khắc phục những yếu kém, khuyết điểm; đổi mới tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước - đó là những yêu cầu, nhiệm vụ cấp bách nhằm xây dựng nhà nước ta thực sự là nhà nước của dân, do dân và vì dân; có đủ năng lực thực hiện vai trò là công cụ tổ chức, xây dựng xã hội xã hội chủ nghĩa.

II - CÁC CHỨC NĂNG CƠ BẢN CỦA NHÀ NƯỚC XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

Chức năng của nhà nước xã hội chủ nghĩa là thể hiện trên những phương diện hoạt động chủ yếu phù hợp với bản chất, mục đích, nhiệm vụ của nó; được quy định bởi thực tế khách quan của tình hình chính trị, kinh tế, xã hội trong nước và quốc tế trong từng giai đoạn cách mạng.

Nhà nước xã hội chủ nghĩa là công cụ chủ yếu tổ chức và quản lý đời sống xã hội trên tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa xã hội, an ninh quốc phòng, đối ngoại. Để thực hiện được nhiệm vụ tổ chức và quản lý rộng lớn, toàn diện đó, nhà nước xã hội chủ nghĩa phải thực hiện nhiều chức năng. Mỗi chức năng của nhà nước có đối tượng tác động, có mục đích khác nhau, nhưng tất cả các chức năng đó đều có mối liên hệ hữu

cơ và tác động lẫn nhau.

Căn cứ vào phạm vi tác động của các phương diện hoạt động của Nhà nước. ta có thể chia các chức năng của nhà nước xã hội chủ nghĩa thành các chức năng đối nội và các chức năng đối ngoại.

1. Các chức năng đối nội.

1.1. Chức năng bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội

Muốn tiến hành xây dựng chủ nghĩa xã hội, nhà nước xã hội chủ nghĩa phải bảo đảm an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội trên toàn bộ đất nước. Nhà nước xã hội chủ nghĩa phải có đủ sức mạnh và kịp thời đập tan mọi âm mưu chống đối của các giai cấp bóc lột tuy đã bị lật đổ cấu kết với bọn đế quốc và phản động quốc tế. Sở dĩ nhà nước xã hội chủ nghĩa phải thực hiện chức năng này vì các giai cấp bóc lột đã bị đánh đổ nhưng không cam chịu thất bại hẳn, chúng luôn luôn tìm mọi cách để "phản kháng lại *một cách lâu dài, dai dẳng, liều mạng*"[1] để giành lại "thiên đường" đã mất. V.I.Lênin đã dạy rằng, bước quá độ từ chủ nghĩa tư bản lên chủ nghĩa cộng sản là một thời kỳ lịch sử lâu dài, trong đó cuộc đấu tranh giai cấp vẫn diễn ra gay gắt. Mặt khác, bọn đế quốc và các thế lực phản động quốc tế

1. *Sđd*, t.37, tr.320.

cũng luôn luôn tìm mọi cách phản kích và làm suy yếu chủ nghĩa xã hội, nuôi dưỡng và khuyến khích bọn phản cách mạng tiến hành các hoạt động phá hoại và bạo loạn, gây cản trở cho công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội, làm rối loạn an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội.

Thực tiễn cách mạng nước ta trong những năm qua chứng minh tính tất yếu khách quan phải tăng cường chức năng bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội của nhà nước. Chủ nghĩa đế quốc và các thế lực phản động quốc tế còn nhiều âm mưu thâm độc chống phá cách mạng nước ta. Chúng đang ráo riết tiến hành chiến tranh gián điệp, chiến tranh tâm lý, kích động và nuôi dưỡng bọn phản cách mạng sống lưu vong và bọn phản động trong nước. Chúng tăng cường những thủ đoạn bao vây, cô lập, phá hoại về kinh tế, chính trị, ngoại giao, văn hóa tư tưởng; đồng thời ráo riết thực hiện âm mưu "diễn biến hòa bình" cực kỳ thâm độc. Vì vậy, ở nước ta hiện nay, tăng cường bảo vệ an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội là yêu cầu khách quan, cấp bách chẳng những nhằm bảo vệ chính quyền, bảo vệ thành qủa cách mạng mà còn tạo điều kiện cần thiết cho công cuộc đổi mới trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, nhất là đổi mới về kinh tế giành thắng lợi.

Để thực hiện chức năng bảo vệ chế độ xã hội chủ

nghĩa, bảo vệ an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, trước hết nhà nước phải quan tâm xây dựng các lực lượng an ninh, các cơ quan bảo vệ pháp luật (công an nhân dân, tòa án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân) thực sự trở thành những công cụ sắc bén, tuyệt đối trung thành với sự nghiệp cách mạng của Đảng và nhân dân. Phải thường xuyên cải tiến tổ chức, phương thức hoạt động và sự phối hợp hoạt động giữa các lực lượng này.

Bên cạnh việc xây dựng các lực lượng có nhiệm vụ trực tiếp bảo vệ an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, phải huy động được sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị, sức mạnh của toàn dân và các lực lượng vũ trang trong cuộc đấu tranh này. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng nhấn mạnh: "Phát huy sức mạnh tổng hợp của toàn dân, của cả hệ thống chính trị, từng bước tăng cường tiềm lực quốc phòng và an ninh của đất nước, xây dựng vững chắc nền quốc phòng toàn dân, thế trận quốc phòng toàn dân gắn với nền an ninh nhân dân và thế trận an ninh nhân dân, nâng cao chất lượng các lực lượng vũ trang, bảo vệ vững chắc độc lập, an ninh, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của đất nước, bảo vệ nhân dân, bảo vệ Đảng, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa; ngăn ngừa và làm thất bại mọi âm mưu và hoạt động gây mất ổn

định chính trị xã hội, xâm phạm độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, gây tổn hại cho công cuộc xây dựng và phát triển đất nước; ngăn chặn và trừng trị có hiệu quả mọi loại tội phạm, bảo đảm tốt trật tự an toàn xã hội"[1].

1.2. Chức năng bảo vệ các quyền tự do, dân chủ của nhân dân

Đây là một trong những chức năng quan trọng, bởi vì việc thực hiện chức năng này thể hiện trực tiếp bản chất của nhà nước xã hội chủ nghĩa - nhà nước của dân, do dân, vì dân. Đồng thời, việc thực hiện chức năng này bảo đảm sức mạnh của nhà nước xã hội chủ nghĩa trong việc thực hiện tất cả các chức năng khác của nhà nước, liên quan đến sự tồn tại, phát triển của bản thân nhà nước và chế độ.

Chế độ xã hội chủ nghĩa là chế độ do nhân dân lao động làm chủ, vì vậy, bảo vệ các quyền tự do, dân chủ của nhân dân sẽ tạo điều kiện bảo đảm cho nhân dân tham gia tích cực vào đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội của đất nước.

Thực hiện chức năng này, trước hết, nhà nước phải thể chế hóa quyền tự do, dân chủ của nhân dân trên các lĩnh vực của đời sống xã hội. Và điều quan

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr.118-119.

trọng hơn là xây dựng được những thiết chế, công cụ có hiệu lực bảo đảm thực hiện các quyền tự do, dân chủ đó trên thực tế. Trong hoạt động của mình, nhà nước phải có mối liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến của nhân dân và phải đấu tranh không khoan nhượng, trừng trị kịp thời mọi hành vi vi phạm quyền tự do dân chủ của nhân dân.

Đảng ta nhấn mạnh: "nhà nước có mối liên hệ thường xuyên và chặt chẽ với nhân dân, tôn trọng và lắng nghe ý kiến của nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân. Có cơ chế và biện pháp kiểm soát, ngăn ngừa và trừng trị tệ quan liêu, tham nhũng, lộng quyền, vô trách nhiệm, xâm phạm quyền dân chủ của công dân"[1].

1.3. Chức năng bảo vệ trật tự pháp luật, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa

Đây là chức năng quan trọng, liên quan trực tiếp đến việc thực hiện các chức năng khác của nhà nước. Pháp luật là phương tiện quan trọng để nhà nước tổ chức thực hiện có hiệu quả tất cả các chức năng của mình. Do đó, bảo vệ trật tự pháp luật, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa là hoạt động thường xuyên, có ý nghĩa quyết định đối với hiệu lực, hiệu quả quản lý của nhà nước.

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội*, Nxb Sự Thật, Hà Nội, 1991, tr.19.

Mục đích của chức năng này là nhằm bảo đảm cho pháp luật được thi hành một cách nghiêm chỉnh và thống nhất, thực hiện quản lý mọi lĩnh vực của đời sống xã hội bằng pháp luật.

Bảo vệ trật tự pháp luật, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa chẳng những bảo đảm an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, bảo vệ các quyền tự do dân chủ của nhân dân mà còn bảo đảm cho nhà nước tổ chức và quản lý các lĩnh vực kinh tế, văn hóa - xã hội, khoa học, giáo dục v.v. có hiệu quả.

Muốn thực hiện tốt chức năng này, Nhà nước phải không ngừng hoàn thiện công tác xây dựng pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật, kiểm tra, giám sát việc tuân thủ pháp luật của toàn xã hội; đồng thời phải tăng cường củng cố các cơ quan bảo vệ pháp luật, bảo đảm xử lý nghiêm minh, kịp thời mọi hành vi vi phạm pháp luật.

Trong tình hình hiện nay ở nước ta phải đặc biệt quan tâm đến công tác giáo dục pháp luật cho cán bộ và nhân dân, đẩy mạnh các hoạt động phòng ngừa vi phạm pháp luật, bảo đảm thực hiện trên thực tế nguyên tắc mọi người bình đẳng trước pháp luật.

1.4. Chức năng tổ chức và quản lý kinh tế

Nhà nước xã hội chủ nghĩa là công cụ để giai cấp công nhân và nhân dân lao động tiến hành cải tạo xã hội cũ, xây dựng xã hội mới. Tổ chức và quản lý nền

kinh tế đất nước là phương diện hoạt động quan trọng của nhà nước xã hội chủ nghĩa trong sự nghiệp xây dựng xã hội mới.

Cơ sở kinh tế - xã hội, cơ sở pháp lý để nhà nước xã hội chủ nghĩa có vai trò, chức năng tổ chức quản lý kinh tế thể hiện ở chỗ: nhà nước xã hội chủ nghĩa là người đại diện cho ý chí và quyền lực của nhân dân lao động, là người chủ đại diện cho sở hữu toàn dân đối với các tư liệu sản xuất chủ yếu, là người nắm trong tay các công cụ, phương tiện quản lý (chính sách, kế hoạch, pháp luật, tài chính, ngân hàng v.v.) và quản lý, kiểm soát việc sử dụng tài sản quốc gia. Trên cơ sở đó, nhà nước xã hội chủ nghĩa có đủ điều kiện để tổ chức quản lý sản xuất - kinh doanh, phát triển kinh tế, tổ chức phân phối lưu thông trên quy mô toàn xã hội.

Tổ chức quản lý kinh tế, xét đến cùng, là chức năng quan trọng hàng đầu của nhà nước xã hội chủ nghĩa. Thực hiện chức năng này, đòi hỏi nhà nước xã hội chủ nghĩa phải nhận thức đúng đắn những quy luật khách quan của nền sản xuất xã hội trong thời kỳ qúa độ lên chủ nghĩa xã hội; đồng thời, phân tích sâu sắc thực trạng kinh tế - xã hội của đất nước, xác định các nguồn lực, xây dựng được chiến lược đúng đắn, có hình thức và bước đi thích hợp. Tất nhiên, để thực hiện được các chiến lược, kế hoạch, chính sách đúng

đắn đó, nhà nước phải có cơ chế quản lý hợp lý và bộ máy quản lý được tổ chức khoa học, với đội ngũ cán bộ có năng lực quản lý, điều hành, theo kinh doanh, bảo đảm khai thác được mọi tiềm năng và lực lượng sản xuất của đất nước, nâng cao năng suất, chất lượng và hiệu quả kinh tế.

Đối với nước ta, sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội bắt đầu từ một nền kinh tế còn phổ biến là sản xuất nhỏ thì chức năng tổ chức, quản lý kinh tế của Nhà nước càng đặc biệt quan trọng và cũng hết sức khó khăn, phức tạp. Tổ chức và quản lý kinh tế là vấn đề mới mẻ đối với Nhà nước ta, hơn nữa việc tổ chức và quản lý một nền kinh tế nhiều thành phần, trong khi trình độ của lực lượng sản xuất còn thấp, lại vừa bảo đảm yêu cầu quốc phòng, vừa bảo đảm ổn định và cải thiện đời sống nhân dân là một vấn đề không đơn giản.

Tổng kết kinh nghiệm quản lý kinh tế những năm trước đây, nhất là bài học kinh nghiệm tổ chức quản lý kinh tế từ khi có đường lối đổi mới của Đại hội VI, trên cơ sở phân tích thực trạng kinh tế - xã hội của đất nước cũng như tình hình quốc tế, trong các văn kiện trình bày tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII, lần thứ VIII và Nghị quyết các hội nghị Trung ương gần đây, Đảng ta đã nêu khái quát những tư tưởng, quan điểm lớn nhằm phát triển kinh tế đất nước hiện nay là: Phát triển lực lượng sản xuất, tiến hành

công nghiệp hóa, hiện đại hóa gắn liền với phát triển một nền nông nghiệp toàn diện là nhiệm vụ trung tâm nhằm từng bước xây dựng cơ sở vật chất - kỹ thuật của chủ nghĩa xã hội; thiết lập từng bước quan hệ sản xuất xã hội chủ nghĩa từ thấp đến cao với sự đa dạng về hình thức sở hữu; phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo định hướng xã hội chủ nghĩa, vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, kinh tế quốc doanh và kinh tế tập thể ngày càng trở thành nền tảng của nền kinh tế quốc dân; thực hiện nhiều hình thức phân phối, lấy phân phối theo kết quả lao động và hiệu quả kinh tế là chủ yếu; phát huy mạnh mẽ vai trò then chốt của khoa học và công nghệ; mở rộng và nâng cao hiệu quả hợp tác đầu tư, kinh tế đối ngoại.

Thực hiện tốt chức năng tổ chức và quản lý kinh tế sẽ tạo cơ sở vật chất, bảo đảm thực hiện thắng lợi các chức năng khác của Nhà nước và suy đến cùng là yếu tố quyết định thắng lợi của chủ nghĩa xã hội.

1.5. Chức năng tổ chức và quản lý văn hóa, khoa học, giáo dục

Xã hội xã hội chủ nghĩa mà nhân dân ta đang xây dựng là xã hội do nhân dân lao động làm chủ; có nền kinh tế phát triển cao trên cơ sở một nền khoa học và công nghệ hiện đại, có nền văn hóa tiên tiến đậm đà bản sắc dân tộc; con người được giải phóng khỏi áp bức,

bóc lột, bất công, có cuộc sống ấm no, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện cá nhân. Muốn xây dựng một xã hội có những đặc trưng cơ bản nêu trên, đương nhiên, nhà nước xã hội chủ nghĩa nào cũng phải tổ chức, quản lý sự nghiệp giáo dục, đào tạo, văn hóa, phát triển khoa học và công nghệ. Đó là quốc sách hàng đầu để phát huy nhân tố con người, phát huy vai trò then chốt của khoa học và công nghệ. Đó là những động lực trực tiếp của sự phát triển, tạo điều kiện cần thiết cho việc thực hiện các chức năng khác của nhà nước xã hội chủ nghĩa. Thực hiện chức năng này, nhằm hình thành nền văn hóa mới, con người mới; hình thành và phát triển nền khoa học và công nghệ hiện đại; đó là những động lực quan trọng hàng đầu của sự nghiệp xây dựng xã hội mới.

Yêu cầu và nội dung cơ bản của quá trình thực hiện chức năng này ở nước ta là:

- Xây dựng và phát triển sự nghiệp văn hóa Việt Nam, bảo tồn và phát huy truyền thống văn hóa tốt đẹp của các dân tộc, tiếp thu tinh hoa văn hóa nhân loại; thực hiện lối sống cần kiệm, văn minh, lịch sự, bài trừ mê tín dị đoan và các tệ nạn xã hội khác, chống văn hóa ngoại lai, không lành mạnh.

- Phát triển khoa học và công nghệ với bước đi và hình thức thích hợp, bảo đảm cơ sở khoa học cho các quyết định quan trọng của các cơ quan lãnh đạo, quản

lý, đó là công cụ chủ yếu để nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả của mọi hoạt động kinh tế - xã hội.

- Đổi mới sự nghiệp giáo dục và đào tạo nhằm nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài, hình thành đội ngũ cán bộ, trí thức và những người lao động có tri thức và tay nghề, có đạo đức cách mạng, tinh thần yêu nước, yêu chủ nghĩa xã hội. Bên cạnh việc đào tạo, bồi dưỡng văn hóa, chuyên môn, nghiệp vụ, nghề nghiệp, cần giáo dục thế giới quan Mác - Lênin, tư tưởng và đạo đức Hồ Chí Minh; đồng thời đấu tranh không khoan nhượng với những tư tưởng quan điểm xét lại, cơ hội dưới mọi màu sắc, những luận điệu xuyên tạc, chống phá sự nghiệp cách mạng của nhân dân ta.

Tổ chức, quản lý văn hóa, khoa học, giáo dục vừa nhằm thực hiện những nhiệm vụ kinh tế - xã hội trước mắt, vừa chuẩn bị cho đất nước bước vào những giai đoạn phát triển trong tương lai, hòa nhập với sự phát triển của nền văn minh thế giới. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng đã chỉ rõ: phát triển khoa học và công nghệ, giáo dục và đào tạo; xây dựng nền văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc là một trong những lĩnh vực chủ yếu của sự nghiệp đổi mới hiện nay... "Cùng với khoa học và công nghệ, giáo dục và đào tạo *là quốc sách hàng đầu* nhằm nâng cao dân trí,

đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài"[1]. "Văn hóa là nền tảng tinh thần của xã hội, vừa là mục tiêu vừa là động lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội.

Mọi hoạt động văn hóa, văn nghệ phải nhằm xây dựng và phát triển nền văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc, xây dựng con người Việt Nam về tư tưởng, đạo đức, tâm hồn, tình cảm, lối sống, xây dựng môi trường văn hóa lành mạnh cho sự phát triển xã hội.

Kế thừa và phát huy các giá trị tinh thần, đạo đức và thẩm mỹ, các di sản văn hóa, nghệ thuật của dân tộc. Bảo tồn và tôn tạo các di tích lịch sử, văn hóa và danh lam thắng cảnh của đất nước. Trong điều kiện kinh tế thị trường và mở rộng giao lưu quốc tế, phải đặc biệt quan tâm gìn giữ và nâng cao bản sắc văn hóa dân tộc, kế thừa và phát huy truyền thống đạo đức, tập quán tốt đẹp và lòng tự hào dân tộc. Tiếp thu tinh hoa của các dân tộc trên thế giới, làm giàu đẹp thêm nền văn hóa Việt Nam; đấu tranh chống sự xâm nhập của các loại văn hóa độc hại, những khuynh hướng sùng ngoại, lai căng, mất gốc. Khắc phục tâm lý sùng bái đồng tiền, bất chấp đạo lý, coi thường các giá trị nhân văn"[2] .

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr.107.

2 . *Sđd.* tr. 110 - 111.

Để thực hiện chức năng này, Nhà nước ta phải xây dựng hệ thống các cơ quan tổ chức quản lý văn hóa, văn học nghệ thuật, khoa học, giáo dục, thể thao, các phương tiện thông tin đại chúng: đào tạo đội ngũ cán bộ có phẩm chất chính trị, thành thạo chuyên môn nghiệp vụ, đồng thời xây dựng hệ thống cơ sở vật chất tương xứng với yêu cầu thực tế của các lĩnh vực công tác đó. Hệ thống các trường học, cơ quan nghiên cứu, nhà in, xuất bản, báo chí, truyền hình, truyền thanh, điện ảnh, sân khấu, bảo tàng, thư viện phải được kiện toàn, đổi mới phương thức hoạt động nâng cao chất lượng phục vụ.

Ngoài những chức năng đối nội cơ bản nêu trên, nhà nước xã hội chủ nghĩa còn có một số chức năng quan trọng khác. Những chức năng này được cụ thể hóa từ các chức năng cơ bản. Chẳng hạn, từ chức năng tổ chức và quản lý kinh tế có thể cụ thể hóa thành các chức năng bảo vệ sở hữu xã hội chủ nghĩa, bảo vệ và tăng cường tài sản xã hội chủ nghĩa; chức năng điều chỉnh và giám sát mức độ lao động và tiêu dùng bảo đảm phân phối theo lao động và công bằng xã hội.

Một chức năng đối nội quan trọng khác có vai trò ngày càng tăng là chức năng phục vụ xã hội đối với các thành viên của cộng đồng xã hội. Nội dung của chức

năng này là phục vụ nhu cầu của mọi thành viên xã hội trong các lĩnh vực dịch vụ xã hội, rèn luyện và bảo vệ sức khoẻ, nhu cầu đời sống văn hóa, sinh hoạt công cộng, đi lại, giải quyết các vấn đề xã hội v.v.. Thực hiện chức năng này, đòi hỏi nhà nước quan tâm đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng của nhân dân trong các lĩnh vực sinh hoạt gia đình và đời sống cộng đồng. Nhà nước phải kịp thời phát hiện các nhu cầu và các vấn đề xã hội mới nảy sinh để có chính sách và biện pháp giải quyết hợp lý.

2. Các chức năng đối ngoại của nhà nước xã hội chủ nghĩa

Nhà nước xã hội chủ nghĩa thực hiện các chức năng đối ngoại nhằm tranh thủ sự đồng tình ủng hộ và giúp đỡ của các nước và nhân dân thế giới, tạo điều kiện thuận lợi cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc; đồng thời, làm nghĩa vụ quốc tế đối với phong trào cách mạng thế giới, tích cực góp phần đấu tranh vì hoà bình, độc lập và tiến bộ xã hội. Đảng ta đã nhấn mạnh: "Nhiệm vụ đối ngoại trong thời gian tới là củng cố môi trường hoà bình và tạo điều kiện quốc tế thuận lợi hơn nữa để đẩy mạnh phát triển kinh tế - xã hội, công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, phục vụ sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, góp phần tích cực vào cuộc đấu tranh chung của nhân dân thế giới vì hoà

bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội"[1].

2.1. Chức năng bảo vệ Tổ quốc xã hội chủ nghĩa

Tất cả những chức năng đối nội của nhà nước xã hội chủ nghĩa chỉ có thể được triển khai thực hiện khi Tổ quốc được bảo vệ vững chắc. Vì vậy, bảo vệ Tổ quốc là chức năng cần thiết có tính chất sống còn của nhà nước xã hội chủ nghĩa, là vấn đề có tính quy luật trong suốt thời kỳ quá độ từ chủ nghĩa tư bản lên chủ nghĩa xã hội. Đây là nhiệm vụ chiến lược của cách mạng xã hội chủ nghĩa nhằm giữ vững những thành quả cách mạng, bảo vệ công cuộc xây dựng hoà bình của nhân dân lao động, tạo điều kiện ổn định triển khai các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Sở dĩ nhà nước xã hội chủ nghĩa phải thực hiện chức năng bảo vệ Tổ quốc là vì quá độ từ chủ nghĩa tư bản lên chủ nghĩa xã hội trên phạm vi toàn thế giới là quá trình đấu tranh gay go quyết liệt trên phạm vi quốc tế cũng như mỗi nước. Chủ nghĩa đế quốc và các thế lực phản động quốc tế đang thực hiện nhiều âm mưu, thủ đoạn xảo quyệt để phản kích các lực lượng cách mạng và hoà bình, chống phá các nước xã hội chủ nghĩa.

Bức tranh toàn cảnh của thời đại ngày nay rất phức tạp và đầy mâu thuẫn giữa đấu tranh và hợp tác,

---

1. *Sđd*, tr. 120.

hoà hoãn và đối đầu. Vì vậy, bên cạnh việc mở rộng quan hệ hợp tác đấu tranh cho hoà bình, nhà nước xã hội chủ nghĩa phải nâng cao cảnh giác, xây dựng lực lượng quốc phòng đủ sức đập tan mọi hành động xâm lược của bất kỳ kẻ thù nào, bảo vệ vững chắc Tổ quốc xã hội chủ nghĩa. Đảng ta nhấn mạnh: "...Xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ Tổ quốc là hai nhiệm vụ chiến lược của cách mạng Việt Nam. Trong khi đặt lên hàng đầu nhiệm vụ xây dựng đất nước, nhân dân ta luôn luôn nâng cao cảnh giác, củng cố quốc phòng, bảo vệ an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, bảo vệ Tổ quốc và các thành quả cách mạng".[1]

Để thực hiện chức năng bảo vệ Tổ quốc xã hội chủ nghĩa trong tình hình mới phải quán triệt tư tưởng chỉ đạo đường lối quốc phòng của Đảng. ***Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương khoá VII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*** đã nhấn mạnh những tư tưởng chỉ đạo sau đây:

- Kết hợp chặt chẽ hai nhiệm vụ chiến lược của cách mạng Việt Nam là xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ Tổ quốc xã hội chủ nghĩa .

- Kết hợp quốc phòng và an ninh với kinh tế.

- Gắn nhiệm vụ quốc phòng với nhiệm vụ an

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội*. Nxb Sự thật, Hà Nội, 1991, tr. 10.

ninh..., phối hợp chặt chẽ hoạt động quốc phòng và an ninh với hoạt động đối ngoại.

- Củng cố quốc phòng, giữ vững an ninh quốc gia là nhiệm vụ trọng yếu thường xuyên của Đảng, Nhà nước và của toàn quân, toàn dân. Phát huy sức mạnh tổng hợp của hệ thống chính trị để tăng cường tiềm lực quốc phòng và an ninh; xây dựng lực lượng quân đội và công an nhân dân cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại; xây dựng vững chắc thế trận quốc phòng toàn dân kết hợp chặt chẽ với thế trận an ninh nhân dân; quán triệt tư tưởng cách mạng tiến công, tích cực, chủ động, sẵn sàng đánh bại mọi âm mưu và hoạt động chống phá ta.

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật về bảo vệ Tổ quốc, thể chế hoá các chủ trương, chính sách của Đảng về xây dựng nền quốc phòng toàn dân và an ninh nhân dân. Tăng cường quản lý nhà nước về quốc phòng, an ninh.

- Thường xuyên chăm lo xây dựng Đảng, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với quân đội và công an, đối với sự nghiệp củng cố quốc phòng và an ninh[1].

Nhà nước phải chăm lo xây dựng quân đội nhân dân ngày càng chính quy hiện đại, có số quân thường

---

1. Xem: Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr.119- 120.

trực hợp lý, có tinh thần cách mạng và bản lĩnh chính trị vững vàng, có chất lượng, trình độ sẵn sàng chiến đấu và sức chiến đấu cao; tổ chức tốt việc bảo vệ chủ quyền và giữ vững an ninh các tuyến biên giới, vùng trời vùng biển và hải đảo; xây dựng và củng cố bộ đội biên phòng vững mạnh; tiếp tục phát triển dân quân tự vệ với số lượng và chất lượng đáp ứng yêu cầu của nhiệm vụ mới, tăng cường xây dựng lực lượng dự bị động viên, đẩy mạnh công tác nghiên cứu, phát triển nền khoa học và công nghệ quân sự Việt Nam. Đồng thời, để hỗ trợ đắc lực cho nhiệm vụ bảo vệ Tổ quốc, phải thực hiện tốt chính sách hậu phương quân đội, phát triển công nghiệp quốc phòng để trang bị cho các lực lượng vũ trang ngày càng tốt hơn.

2.2. Chức năng củng cố và tăng cường tình hữu nghị và sự hợp tác truyền thống với các nước xã hội chủ nghĩa, đồng thời mở rộng quan hệ với các nước khác theo nguyên tắc bình đẳng, cùng có lợi, cùng tồn tại hoà bình, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau

Tư tưởng chỉ đạo trong quá trình thực hiện chức năng này của Nhà nước ta là: kiên trì đường lối đối ngoại độc lập tự chủ và đoàn kết quốc tế, giữ vững hoà bình, mở rộng quan hệ hữu nghị và hợp tác, tạo điều kiện quốc tế thuận lợi cho công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ Tổ quốc, đồng thời góp phần tích cực vào cuộc đấu tranh chung của nhân dân thế giới vì

hoà bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội.

Đảng ta chủ trương không ngừng củng cố và phát triển quan hệ hữu nghị hợp tác truyền thống với các nước xã hội chủ nghĩa, các nước anh em trên bán đảo Đông Dương. Đồng thời, phải đổi mới phương thức, nâng cao hiệu quả hợp tác đáp ứng lợi ích của mỗi nước.

Cùng với việc mở rộng quan hệ hữu nghị và đổi mới phương thức, nâng cao hiệu quả hợp tác với các nước xã hội chủ nghĩa, Nhà nước ta kiên trì thực hiện chính sách đối ngoại hoà bình và hữu nghị, mở rộng quan hệ nhiều mặt với tất cả các nước trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền của nhau, bình đẳng cùng có lợi. Trong giai đoạn hiện nay, Nhà nước ta coi trọng phát triển quan hệ hữu nghị, hợp tác với các nước ở Đông - Nam Á và châu Á - Thái Bình Dương; đồng thời tích cực mở rộng sự hợp tác bình đẳng và cùng có lợi với tất cả các nước, không phân biệt chế độ chính trị - xã hội khác nhau trên cơ sở những nguyên tắc cùng tồn tại hoà bình.

2.3. Chức năng ủng hộ phong trào giải phóng dân tộc, phong trào cách mạng của giai cấp công nhân và nhân dân lao động ở các nước tư bản chủ nghĩa, chống chủ nghĩa đế quốc, chủ nghĩa thực dân cũ và mới, chống chủ nghĩa phân biệt chủng tộc, chống chính sách gây chiến và chạy đua vũ trang, góp phần tích cực vào

cuộc đấu tranh chung của nhân dân thế giới vì hoà bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội

Trong thời đại ngày nay, thắng lợi của cách mạng mỗi nước, thắng lợi của các xu thế tích cực trong cuộc đấu tranh vì những mục tiêu chung của thời đại là thắng lợi của loài người tiến bộ. Vì vậy, bất cứ nhà nước xã hội chủ nghĩa nào cũng có nghĩa vụ ủng hộ các phong trào cách mạng và tiến bộ trên thế giới, đấu tranh chống chủ nghĩa đế quốc và các thế lực hiếu chiến, chống chính sách xâm lược chạy đua vũ trang, chống chiến tranh hạt nhân, bảo vệ môi trường, đấu tranh cho hoà bình hữu nghị, bình đẳng và hợp tác giữa các dân tộc.

Hiện nay, các thế lực hiếu chiến của chủ nghĩa đế quốc vẫn ngoan cố thực hiện chính sách chạy đua vũ trang, răn đe quân sự. Chúng vẫn chi hàng chục tỷ USD cho các chương trình cải tiến, hiện đại hoá vũ khí và phương tiện chiến tranh, đưa vũ khí hạt nhân lên vũ trụ, chúng vẫn tiếp tục vạch ra các kế hoạch quái gở về sử dụng vũ khí hạt nhân và cũng do đầu óc hiếu chiến và lợi ích của các tập đoàn tư bản độc quyền mà ở nhiều nơi trên trái đất vẫn có nguy cơ xảy ra những cuộc chiến tranh cục bộ; vũ khí hạt nhân, vũ khí hoá học và sinh học chưa bị thủ tiêu hoàn toàn. Vì vậy, nhiệm vụ đấu tranh vì một thế giới hoà bình, không có vũ khí hạt nhân, không có vũ khí giết người hàng loạt

đang trở thành nhiệm vụ hàng đầu của các lực lượng cách mạng, các dân tộc và cả loài người tiến bộ.

Thắng lợi của cách mạng Việt Nam không tách rời sự đồng tình ủng hộ và giúp đỡ to lớn của các nước xã hội chủ nghĩa và nhân dân cách mạng thế giới; thắng lợi đó đã góp phần tích cực vào cuộc đấu tranh của nhân dân thế giới vì hoà bình, độc lập dân tộc, dân chủ và chủ nghĩa xã hội. Ngày nay, nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam tích cực mở rộng sự hợp tác với tất cả các nước, nhất là các nước trên bán đảo Đông Dương trong khu vực Đông Nam Á, châu Á - Thái Bình Dương, cùng phấn đấu vì một khu vực hoà bình, ổn định, hợp tác và phát triển cùng có lợi.

III- HÌNH THỨC NHÀ NƯỚC XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

1. Khái niệm hình thức nhà nước xã hội chủ nghĩa

Hình thức nhà nước là những cách thức tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước thể hiện trên ba phương diện: hình thức chính thể, hình thức cấu trúc nhà nước và chế độ chính trị.

- ***Hình thức chính thể*** là cách thức tổ chức cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất bao gồm trình tự thành lập, cơ cấu và thành phần cơ quan quyền lực,

quan hệ của chúng với nhân dân. Hình thức chính thể của nhà nước xã hội chủ nghĩa được hình thành trên nguyên tắc mọi quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nhân dân thực hiện quyền lực thông qua các cơ quan quyền lực đại diện cho mình. Vì vậy, hình thức chính thể của nhà nước xã hội chủ nghĩa là ***chính thể cộng hoà,*** trong đó quyền lực nhà nước cao nhất được giao cho một cơ quan do nhân dân trực tiếp bầu ra, hoạt động trong một nhiệm kỳ nhất định và người đứng đầu nhà nước có thể là một tập thể (Hội đồng nhà nước) hoặc một cá nhân (Chủ tịch nước).

- ***Hình thức cấu trúc nhà nước*** là cách thức phân chia các đơn vị hành chính lãnh thổ trong nước, đặc điểm quan hệ giữa chính quyền Trung ương và các đơn vị hành chính lãnh thổ, quan hệ giữa các đơn vị hành chính lãnh thổ với nhau.

Nhà nước xã hội chủ nghĩa có hai hình thức cấu trúc cơ bản là ***hình thức nhà nước đơn nhất và hình thức nhà nước liên bang***. Nhà nước đơn nhất là nhà nước được phân chia thành các cấp chính quyền theo đơn vị hành chính lãnh thổ nhưng nó chỉ có một cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (Quốc hội) và một cơ quan quản lý nhà nước cao nhất (Hội đồng Bộ trưởng hoặc Chính phủ). Nhà nước liên bang là nhà nước có hai hoặc nhiều nhà nước thành viên hợp lại. Vì vậy,

nhà nước liên bang có cơ quan quyền lực và cơ quan quản lý cao nhất chung cho toàn liên bang, đồng thời, mỗi nhà nước thành viên còn có cơ quan quyền lực và cơ quan quản lý nhà nước cao nhất của mình. Nhà nước liên bang xã hội chủ nghĩa là nhà nước thống nhất của các dân tộc anh em trên nguyên tắc bảo đảm quyền tự quyết, quyền tự nguyện gia nhập và rút khỏi liên bang của các dân tộc.

- ***Chế độ chính trị*** là các phương thức và biện pháp thực hiện quyền lực nhà nước. Nhà nước xã hội chủ nghĩa là nhà nước của dân, do dân và vì dân, do đó chế độ chính trị trong nhà nước xã hội chủ nghĩa là chế độ dân chủ, phương thức, biện pháp thực hiện quyền lực nhà nước chủ yếu là giáo dục thuyết phục, lôi cuốn và tổ chức cho nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình, tham gia quản lý nhà nước. Nhà nước xã hội chủ nghĩa có những thiết chế bảo đảm dân chủ trong tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước.

Mặc dù các nhà nước xã hội chủ nghĩa có những điểm chung về hình thức nhà nước như đã nêu ở trên, nhưng điều kiện và hoàn cảnh ra đời ở mỗi nước là khác nhau, do đó cách thức tổ chức và thực hiện quyền lực ở mỗi nước cũng có những đặc điểm riêng và dẫn đến xuất hiện những hình thức nhà nước xã hội chủ nghĩa khác nhau. Theo Lênin, đó là những "hình thức

chính trị" khác nhau của nhà nước kiểu mới [1].

Vì vậy, nghiên cứu hình thức nhà nước xã hội chủ nghĩa không chỉ dừng lại ở việc nghiên cứu những vấn đề chung về hình thức chính thể, hình thức cấu trúc nhà nước và chế độ chính trị, mà cần phải nghiên cứu hình thức nhà nước xã hội chủ nghĩa với tư cách là những hình thức chính trị khác theo quan điểm của Lênin, tức là những dạng khác nhau của nhà nước xã hội chủ nghĩa. Trong lịch sử, quá trình xuất hiện của nhà nước xã hội chủ nghĩa đã có ba hình thức khác nhau là Công xã Paris, Nhà nước Xôviết, nhà nước dân chủ nhân dân.

2. Các hình thức nhà nước xã hội chủ nghĩa trong lịch sử

2.1. Công xã Pari

Theo Lênin, Công xã Pari "là hình thức phôi thai"[2] của một kiểu nhà nước mới, ra đời trong cuộc khởi nghĩa vũ trang ngày 18 tháng 3 năm 1871 của công nhân Pari.

Nhà nước Công xã Pari có những điểm cơ bản sau:

- Công xã Pari đã đập tan bộ máy nhà nước cũ,

1. Xem V.I.Lênin : *Toàn tập*, Nxb Tiến bộ, Mátxcơva, 1976, t. 33, tr.44.

2 . *Sđd*, t. 36, tr. 118.

thiết lập nhà nước của công nhân. Chế độ đại nghị tư sản bị xoá bỏ, thành lập cơ quan đại diện mới là Hội đồng công xã, các Ủy viên Hội đồng do nhân dân trực tiếp bầu ra theo nguyên tắc bầu cử phổ thông đầu phiếu, chịu trách nhiệm trước nhân dân và có thể bị bãi miễn nếu tỏ ra không xứng đáng.

- Công xã công bố sắc lệnh và thông qua uỷ viên phụ trách các sắc lệnh này được tổ chức thực hiện. Như vậy, công xã trở thành cơ quan vừa lập pháp, vừa hành pháp.

- Công xã tiến hành tổ chức, quản lý mọi mặt đời sống xã hội, kể cả việc tổ chức sản xuất. Công xã đã thành lập các ủy ban phụ trách từng loại công việc: quân sự, tài chính, cung cấp lương thực, thực phẩm, khôi phục sản xuất, an ninh trật tự...

- Công xã Pari đã xác lập chế độ dân chủ mới, tiến hành hàng loạt biện pháp nhằm bảo vệ lợi ích của nhân dân lao động và bảo đảm quyền tham gia quản lý nhà nước và công việc xã hội.

Những đặc điểm trên đây cho thấy, Công xã Pari trên thực tế được tổ chức, hoạt động như một nhà nước kiểu mới, mặc dù còn hết sức thô sơ, chưa hoàn chỉnh. Tổng kết kinh nghiệm Công xã Pari, Mác và Ăngghen đã chỉ rõ, nó là hình thức chính trị rốt cuộc đã tìm ra được khiến cho có thể thực hiện được việc giải phóng lao động về mặt kinh tế.

2.2. Nhà nước Xôviết

Nhà nước Xôviết được thành lập sau thắng lợi của Cách mạng Tháng Mười 1917 ở nước Nga. Tổ chức "Xôviết đại biểu công nhân" xuất hiện lần đầu tiên trong cuộc tổng bãi công của nhân dân Pêtrôgrát năm 1905. Trong cuộc Cách mạng Tháng Hai 1917, các Xôviết đại biểu công nhân được mở rộng thành các Xôviết đại biểu công nhân, nông dân và binh lính, thực chất đó là một chính phủ tồn tại song song với Chính phủ tư sản lâm thời. Sau thắng lợi của Cách mạng Tháng Mười, Đại hội Xôviết công nhân, nông dân và binh lính toàn Nga đã tuyên bố thành lập Chính quyền Xôviết.

Đặc điểm của các Xôviết, với tư cách là hình thức của nhà nước kiểu mới thể hiện ở chỗ, chúng là những tổ chức đại diện cho nhân dân lao động, do nhân dân bầu ra, tổ chức theo nguyên tắc tập trung dân chủ, bình đẳng giữa các dân tộc, chính quyền Xôviết là tổ chức thống nhất quyền lập pháp và hành pháp. Theo Lênin, điều đó cho phép "kết hợp những cái hay của chế độ đại nghị với những cái hay của chế độ dân chủ trực tiếp và chân chính, nghĩa là cho phép kết hợp ở cá nhân những đại biểu do nhân dân bầu ra, cả quyền lập pháp, *cả việc thi hành pháp luật*. So với chế độ đại nghị tư sản thì đó là một bước tiến có ý nghĩa lịch sử toàn thế giới trong quá trình phát triển chế độ dân chủ"[1].

---

1. *Sđd*, t.34, tr. 401

Do hoàn cảnh lịch sử, Chính quyền Xôviết lúc mới thành lập có một số nét đặc thù sau đây: *một là,* chế độ dân chủ thể hiện tính giai cấp công khai, không khoan nhượng với các phần tử bóc lột bị tước quyền bầu cử và bị hạn chế các quyền tự do khác (cấm hội họp, cấm tự do báo chí, lưu trú bắt buộc v.v.), các đảng phái của giai cấp tư sản và tiểu tư sản không được tồn tại, không được tham gia chính quyền; *hai là,* công nhân và nông dân chưa được bình đẳng trong bầu cử đại biểu: 2,5 vạn công nhân được bầu một đại biểu, 12,5 vạn nông dân mới được bầu một đại biểu; *ba là,* các xôviết địa phương quận, huyện trở xuống bầu cử trực tiếp, còn xôviết cấp tỉnh trở lên bầu cử gián tiếp. Sở dĩ có những đặc thù quy định cụ thể trên đây trong thời kỳ đầu của Chính quyền Xôviết là do hoàn cảnh bắt buộc của cuộc đấu tranh giai cấp quyết liệt giữa các giai cấp bóc lột bị đánh đổ được sự ủng hộ của giai cấp tư sản nước ngoài với Chính quyền Xôviết non trẻ; mặt khác, do yêu cầu tăng cường thành phần công nhân trong chính quyền và bầu cử các Xô viết nhanh gọn, dễ tiến hành. Sau này, Hiến pháp 1936 và Hiến pháp 1977 của Liên Xô (cũ) đã có những sửa đổi phù hợp với tình hình của đất nước trong từng giai đoạn.

2.3. Nhà nước dân chủ nhân dân

Dân chủ nhân dân là hình thức nhà nước mới xuất hiện sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Hình thức

nhà nước dân chủ nhân dân xuất hiện trong điều kiện lịch sử khác với sự xuất hiện của hình thức chính quyền Xôviết ở Nga đầu thế kỷ XX, đó là hình thức chính quyền liên hiệp của nhiều giai cấp tập hợp trong mặt trận dân tộc chống phátxít, chống thực dân đế quốc xâm lược, chống bộ phận giai cấp tư sản, địa chủ cấu kết với bọn phátxít, thực dân. Đảng cộng sản giữ vai trò lãnh đạo nhà nước và mặt trận, các đảng phái khác thừa nhận vai trò lãnh đạo của Đảng cộng sản và cương lĩnh của mặt trận vẫn được tồn tại và có quyền bầu cử. Chính quyền và mặt trận đều lấy liên minh công - nông làm nòng cốt. Nhà nước dân chủ nhân dân thành lập theo hình thức bầu cử theo nguyên tắc bình đẳng, phổ thông, trực tiếp và bỏ phiếu kín.

Như vậy, về hình thức, Công xã Pari, nhà nước Xôviết và nhà nước dân chủ nhân dân có những đặc điểm khác nhau đó là **do hoàn cảnh cụ thể của mỗi giai đoạn lịch sử, do truyền thống dân tộc, do tương quan lực lượng giai cấp trong nước và trên thế giới quy định.**

Trong thời đại ngày nay, đấu tranh giành độc lập dân tộc, dân chủ gắn liền với chủ nghĩa xã hội. Ảo tưởng về những con đường khác không sớm thì muộn cũng sẽ gặp bế tắc và khủng khoảng. Thực tiễn của cuộc đấu tranh giai cấp sẽ thức tỉnh nhân dân các dân

tộc, các nước và chính họ sẽ lựa chọn con đường và hình thức thích hợp. Do tính chất và đặc điểm đó, nhà nước kiểu mới sẽ còn có thể được thiết lập dưới nhiều hình thức phong phú khác nữa. Lịch sử đã và sẽ chứng minh dự đoán thiên tài của V.I.Lênin: "Tất cả các dân tộc đều sẽ đi đến chủ nghĩa xã hội, đó là điều không tránh khỏi, nhưng tất cả các dân tộc đều tiến tới chủ nghĩa xã hội không phải một cách hoàn toàn giống nhau; mỗi dân tộc sẽ đưa đặc điểm của mình vào hình thức này hay hình thức khác của chế độ dân chủ, vào loại này hay loại khác của chuyên chính vô sản, vào nhịp độ này hay nhịp độ khác của việc cải tạo xã hội chủ nghĩa đối với các mặt khác nhau của đời sống xã hội"[1].

IV- NÂNG CAO HIỆU LỰC QUẢN LÝ CỦA NHÀ NƯỚC XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

1. Tính tất yếu khách quan và yêu cầu cấp bách nâng cao hiệu lực quản lý của nhà nước xã hội chủ nghĩa

Ngay từ Đại hội VI Đảng ta đã nhấn mạnh: "Tăng cường hiệu lực quản lý của nhà nước là công tác cấp bách, là điều tất yếu bảo đảm huy động lực lượng to lớn của quần chúng nhân dân để hoàn thành mọi nhiệm vụ chính trị do Đảng đề ra, đáp ứng được yêu cầu và

1. *Sđd,* 1981, t.30, tr.160.

nguyện vọng của nhân dân"[1].

Tính tất yếu khách quan và yêu cầu cấp bách phải nâng cao hiệu lực quản lý của nhà nước xã hội chủ nghĩa xuất phát từ những cơ sở lý luận và thực tiễn sau đây :

- Trong điều kiện Đảng lãnh đạo chính quyền, nếu không có một nhà nước được tổ chức khoa học, có đủ năng lực quản lý mọi mặt đời sống xã hội, nhất là năng lực tổ chức quản lý kinh tế thì không thể tổ chức thực hiện thắng lợi đường lối, chính sách của Đảng. Điều đó cũng có nghĩa là đảng cộng sản cũng không thực hiện được vai trò lãnh đạo của mình đối với toàn xã hội.

- Nhà nước xã hội chủ nghĩa có vai trò to lớn trong tổ chức xây dựng xã hội mới. Xây dựng chế độ xã hội mới, nền kinh tế mới, văn hoá mới và con người mới xã hội chủ nghĩa là những nhiệm vụ mới mẻ, hết sức khó khăn phức tạp đối với một đảng lãnh đạo chính quyền và nhà nước xã hội chủ nghĩa. Nhà nước xã hội chủ nghĩa không đổi mới tổ chức, hoạt động, nâng cao hiệu lực quản lý của mình thì không thể hoàn thành những nhiệm vụ khó khăn, phức tạp trên đây. Điều đó chẳng những ảnh hưởng đến vai trò lãnh đạo của Đảng

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI*, Nxb Sự thật, Hà Nội, 1987, tr. 117.

mà còn trực tiếp ảnh hưởng đến vận mệnh của chủ nghĩa xã hội. Nâng cao hiệu lực quản lý, nhất là quản lý kinh tế của nhà nước có ý nghĩa quyết định bảo đảm thắng lợi của chủ nghĩa xã hội trong cuộc đấu tranh "ai thắng ai" giữa chủ nghĩa xã hội với chủ nghĩa tư bản. Sự hấp dẫn của lý tưởng xã hội chủ nghĩa không chỉ thể hiện ở tính ưu việt của chế độ xã hội chủ nghĩa, mà quan trọng hơn là chủ nghĩa xã hội phải đưa ra được và thực hiện được "kiểu tổ chức lao động" và tổ chức xã hội cao hơn, ưu việt hơn chủ nghĩa tư bản.

- Thực tiễn tổ chức hoạt động của nhà nước xã hội chủ nghĩa cho thấy, bên cạnh những ưu điểm, thành tựu đạt được chứng tỏ nó là công cụ sắc bén của giai cấp công nhân và nhân dân lao động trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc xã hội chủ nghĩa, nhà nước xã hội chủ nghĩa đã bộc lộ nhiều yếu kém, khuyết điểm cần phải kịp thời khắc phục như: bộ máy còn cồng kềnh, kém hiệu lực, chưa phát huy hết tính ưu việt của nhà nước kiểu mới; trong hoạt động của bộ máy nhà nước đã nảy sinh tình trạng quan liêu, đặc quyền đặc lợi, vi phạm dân chủ, không bảo đảm sự quản lý tập trung thống nhất, pháp chế không nghiêm v.v..

Những yếu kém, khuyết điểm trên đây trong tổ chức hoạt động của nhà nước xã hội chủ nghĩa do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan, trước hết là do quy mô rộng lớn và tính chất phức tạp của nhiệm vụ

xây dựng chủ nghĩa xã hội. Nguyên nhân này dễ thấy nhất đối với những nước đi lên chủ nghĩa xã hội từ xuất phát điểm của nền kinh tế kém phát triển.

Đối với nước ta, đi lên chủ nghĩa xã hội từ một nền kinh tế phổ biến là sản xuất nhỏ, trình độ thấp kém lại bị tàn phá nặng nề của trên ba mươi năm chiến tranh ác liệt; chịu sự bao vây, sức ép kéo dài của các thế lực thù địch chống chủ nghĩa xã hội; mặt khác, do chúng ta còn nhận thức giản đơn về chủ nghĩa xã hội, nhất là các quy luật phát triển kinh tế trong thời kỳ quá độ và các nguyên tắc tổ chức hoạt động của nhà nước xã hội chủ nghĩa. Từ những nhận thức đó dẫn đến thiết chế tổ chức và cơ chế hoạt động của bộ máy nhà nước còn nhiều bất hợp lý, kém hiệu quả. Ngoài ra, chúng ta còn chậm khắc phục tình trạng buông lỏng quản lý, buông lỏng kỷ cương của Nhà nước; chưa sử dụng đúng đắn công cụ pháp luật trong quản lý nhà nước, quản lý kinh tế - xã hội; trình độ, năng lực, phẩm chất của đội ngũ cán bộ trong bộ máy nhà nước chưa tương xứng với yêu cầu nhiệm vụ đặt ra; Đảng còn bao biện, làm thay hoặc buông lỏng lãnh đạo, kiểm tra các hoạt động của các cơ quan nhà nước. Bản thân nhà nước chưa thu hút được đông đảo nhân dân lao động tham gia quản lý nhà nước, quản lý công việc xã hội v.v.. Tất cả những nguyên nhân đó đã làm giảm sút năng lực và hiệu quả quản lý của Nhà nước ta.

Trước yêu cầu khách quan. cấp bách của sự nghiệp đổi mới hiện nay, xuất phát từ tình hình hoạt động trong những hoàn cảnh, điều kiện chính trị, kinh tế, phát triển khoa học, kỹ thuật công nghệ của thế giới khác trước rất nhiều, đòi hỏi chúng ta phải đổi mới tư duy, tổ chức, nhất là phương thức hoạt động của Nhà nước mới nâng cao được hiệu quả quản lý đất nước, thực hiện thắng lợi mục tiêu đã chọn. Nếu không sẽ không thể thích ứng kịp với diễn biến của tình hình và nhịp điệu phát triển của thời đại.

Xuất phát từ những cơ sở lý luận và thực tiễn nêu trên, ngay từ Đại hội VI Đảng Cộng sản Việt Nam đã đặt ra yêu cầu cấp bách phải đổi mới tổ chức, hoạt động của các cơ quan nhà nước, tăng cường bộ máy nhà nước từ Trung ương đến địa phương và cơ sở thành một hệ thống thống nhất nhằm thực hiện một cơ chế quản lý nhà nước thể hiện quyền làm chủ của nhân dân lao động, nâng cao hiệu lực quản lý của Nhà nước, bảo đảm tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong hệ thống chính trị. Đại hội VII, Đại hội VIII và các Nghị quyết hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương (khoá VII); Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương (Khoá VIII) đã tiếp tục cụ thể hoá những quan điểm, phương hướng, chủ trương và nhiệm vụ cụ thể nhằm đổi mới tổ chức hoạt động của Nhà nước ta.

2. Yêu cầu và phương hướng nâng cao hiệu lực quản lý của nhà nước xã hội chủ nghĩa

Đổi mới tổ chức, hoạt động, nâng cao hiệu lực quản lý của nhà nước xã hội chủ nghĩa, phải nhằm đạt được những yêu cầu cơ bản sau đây :

- Xây dựng được một nhà nước thực sự của dân, do dân, vì dân, bảo đảm thực hiện ngày càng đầy đủ nền dân chủ xã hội chủ nghĩa. Cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của nhà nước phải bảo đảm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, bảo đảm quyền làm chủ nhà nước và xã hội của nhân dân, tất cả vì hạnh phúc của nhân dân.

- Xây dựng một nhà nước có đủ năng lực quản lý kinh tế, quản lý xã hội có hiệu quả, phát huy được mọi tiềm năng của dân tộc; đồng thời, tiếp thu hợp lý những thành tựu khoa học - kỹ thuật, công nghệ mới của thế giới và những tinh hoa văn hoá của nhân loại.

- Xây dựng nhà nước có bộ máy gọn nhẹ, được tổ chức chính quy, có quy chế làm việc khoa học, bảo đảm kiểm tra, giám sát và điều hành được hoạt động của xã hội cũng như hoạt động của bản thân bộ máy nhà nước.

- Xây dựng được nhà nước hoạt động trên cơ sở pháp luật, thực hiện quản lý xã hội bằng pháp luật, giữ vững kỷ cương nhà nước và trật tự xã hội, bảo đảm an ninh, quốc phòng, bảo vệ vững chắc thành quả cách mạng.

- Xây dựng một nhà nước có đội ngũ cán bộ công chức trong sạch, toàn tâm, toàn ý phục vụ nhân dân, có trách nhiệm với dân, đồng thời có bản lĩnh chính trị, năng lực quản lý, loại trừ được bệnh quan liêu, tham nhũng, đặc quyền đặc lợi vi phạm quyền làm chủ của nhân dân v.v. trong bộ máy của Nhà nước.

Từ những yêu cầu cơ bản trên, hiện nay ở nước ta vấn đề đổi mới tổ chức, hoạt động, nâng cao hiệu lực quản lý của nhà nước cần thực hiện theo những phương hướng và biện pháp cụ thể dưới đây.

2.1. Dân chủ hoá tổ chức, hoạt động của nhà nước, bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nhà nước thực sự là của dân, do dân, vì dân

Dân chủ hoá tổ chức hoạt động của Nhà nước ta là yêu cầu khách quan, bắt nguồn từ bản chất dân chủ của nhà nước kiểu mới, đó vừa là mục tiêu, vừa là động lực tạo nên sức mạnh của nhà nước xã hội chủ nghĩa nói chung.

Một nhà nước thật sự dân chủ là nhà nước bảo đảm thực hiện trên thực tế quyền tự do dân chủ của nhân dân, bảo đảm quyền lực của nhân dân trong quản lý nhà nước và xã hội. Muốn vậy, nhà nước phải thể chế hoá quyền tự do dân chủ của nhân dân trong hiến pháp và pháp luật, có cơ chế bảo đảm thực hiện những quyền đó trong thực tế.

Nhân dân thực hiện quyền lực của mình trước hết thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, vì vậy, dân chủ hoá tổ chức, hoạt động của nhà nước bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân đòi hỏi phải xây dựng Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp thực sự là cơ quan đại biểu của nhân dân, đại diện cho ý chí, quyền lực của nhân dân. Các cơ quan hành chính nhà nước, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân đều do các cơ quan dân cử thay mặt quyền lực của nhân dân trao nhiệm vụ, quyền hạn và chịu sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan dân cử.

Muốn nâng cao hiệu lực của các cơ quan dân cử, trước hết phải nhận thức đúng vai trò, chức năng, quyền hạn của cơ quan dân cử. Các cấp uỷ đảng, các cơ quan nhà nước phải nhận thức đúng để trong quá trình hoạt động thực sự tôn trọng và tạo mọi điều kiện cần thiết cho các cơ quan dân cử thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn như Hiến pháp quy định. Mặt khác, muốn nâng cao hiệu lực của cơ quan dân cử, điều có ý nghĩa quyết định là *cải tiến tổ chức bộ máy và hoạt động của Quốc hội và Hội đồng nhân dân* để các cơ quan này làm đúng chức năng mà Hiến pháp và pháp luật đã quy định.

Muốn vậy, phải đổi mới tiêu chuẩn đại biểu, chế độ bầu cử, bảo đảm dân chủ thực sự trong bầu cử để chọn được đại biểu xứng đáng vào các cơ quan dân cử, thực hiện chế độ bãi miễn đối với các đại biểu không xứng đáng, nâng cao chất lượng các kỳ họp, đổi mới tổ

chức và cơ chế làm việc của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, tạo điều kiện thuận lợi và tổ chức tốt hoạt động của các đại biểu.

Trong điều kiện hiện nay, như Nghị quyết Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương (khoá VII) và Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương (khoá VIII) đã nhấn mạnh, để nâng cao chất lượng hoạt động và kiện toàn tổ chức Quốc hội, cần tập trung thực hiện tốt những công việc chủ yếu như: đẩy mạnh và nâng cao hơn nữa chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội; phấn đấu tiến tới việc Quốc hội thực hiện đầy đủ quyền quyết định ngân sách và quyết định những vấn đề quan trọng về đối nội và đối ngoại như Hiến pháp quy định; nâng cao chất lượng hoạt động giám sát của Quốc hội; tiếp tục kiện toàn tổ chức Quốc hội [1].

Mặt khác, Nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân, vì dân, vì thế để tăng cường hiệu lực của nhà nước phải mở rộng dân chủ xã hội chủ nghĩa, phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong xây dựng và quản lý nhà nước. Đảng ta nhấn mạnh "Chỉ có dựa vào sức mạnh của nhân dân mới xây dựng được chính quyền trong sạch, giữ vững kỷ luật, kỷ cương, an ninh, quốc

---

1. Xem: Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương khoá VII*, Hà Nội, 1995, tr. 27, 28.

phòng, tạo động lực to lớn phát triển kinh tế - xã hội"[1]. Để mở rộng dân chủ xã hội chủ nghĩa phát huy quyền làm chủ của nhân dân *"điều quan trọng hàng đầu là nâng cao chất lượng chế độ dân chủ đại diện, mở rộng và có cơ chế từng bước thực hiện chế độ dân chủ trực tiếp một cách thiết thực, đúng hướng và có hiệu quả"*[2].

Như vậy, bên cạnh việc tiếp tục kiện toàn tổ chức hoạt động của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp phải từng bước thực hiện chế độ dân chủ trực tiếp, xây dựng những thiết chế cụ thể bảo đảm cho nhân dân trực tiếp thực hiện quyền làm chủ nhà nước và xã hội của họ. Tuy nhiên, dân chủ hoá là một quá trình phát triển từ thấp đến cao, từ ít hoàn thiện đến hoàn thiện; hơn nữa còn phụ thuộc vào điều kiện phát triển kinh tế, văn hoá và mức độ gay gắt của cuộc đấu tranh giai cấp. Vì vậy, vấn đề đặt ra là phải có hình thức, bước đi và nội dung dân chủ hoá thích hợp, mở rộng dân chủ phải gắn liền với việc tăng cường pháp chế; đồng thời đấu tranh chống mọi biểu hiện của dân chủ cực đoan, chủ nghĩa vô chính phủ, cảnh giác với mọi thủ đoạn của bọn cơ hội, mị dân và các thế lực chống chủ nghĩa xã hội, lợi dụng việc mở rộng dân chủ để khuyến khích cho

---

1,2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997, tr. 47, 43.

kiểu dân chủ quá trớn, đòi đa nguyên chính trị, đa đảng đối lập, mà thực chất là chống Đảng, Nhà nước, chống chủ nghĩa xã hội.

2.2. Nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước

Hệ thống cơ quan hành chính nhà nước bao gồm Chính phủ, Uỷ ban nhân dân các cấp và các cơ quan, tổ chức trực thuộc các cơ quan này.

Bộ máy hành chính nhà nước có chức năng trực tiếp tổ chức quản lý mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Ở nước ta, trong nhiều năm, bộ máy đó đã được hình thành và hoạt động theo cơ chế tập trung quan liêu, bao cấp nên đã đẻ ra bộ máy quản lý cồng kềnh, nhiều tầng nấc trung gian, kém hiệu lực, chức năng nhiệm vụ của các cơ quan, các cá nhân có chức vụ vừa không rõ ràng vừa chồng chéo, đội ngũ cán bộ công chức kém năng động, không thạo quản lý kinh doanh, một bộ phận trở nên quan liêu, tham nhũng, vô trách nhiệm. Từ sau Đại hội VI của Đảng, Nhà nước ta đã bước đầu tổ chức sắp xếp lại bộ máy và chấn chỉnh hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước ở các cấp. Vấn đề đặt ra hiện nay là phải tiếp tục thực hiện cuộc cải cách lớn đối với bộ máy hành chính nhà nước để nâng cao năng lực chỉ đạo điều hành, nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của nó.

Để giải quyết vấn đề này cần phải thực hiện tốt

những vấn đề sau đây :

+ Nhận thức đúng đắn chức năng quản lý nhà nước về kinh tế và nguyên tắc tập trung dân chủ trong quản lý nhà nước.

Vấn đề đặt ra là phải phân định rõ và kết hợp tốt ***chức năng quản lý nhà nước về kinh tế*** và chức năng ***quản lý sản xuất - kinh doanh***. Có phân định rõ như vậy mới định rõ được nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, các đơn vị sản xuất - kinh doanh và mối quan hệ giữa chúng mới rõ ràng và thống nhất. Từ đó mới có thể xác định được tổ chức bộ máy thích hợp, có phương thức hoạt động đúng, bảo đảm hoạt động có hiệu quả.

Về cơ bản, có thể phân định chức năng quản lý nhà nước về kinh tế và chức năng quản lý sản xuất - kinh doanh như sau: các cơ quan quản lý nhà nước đại diện cho sở hữu và lợi ích chung của toàn dân, sử dụng các công cụ, biện pháp của nhà nước như các chính sách, chế độ, các đòn bẩy kinh tế, pháp luật, các biện pháp hành chính, các biện pháp tổ chức, giáo dục, khuyến khích v.v. để điều tiết tổng thể các mối quan hệ phức tạp giữa các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội đối với tất cả các đơn vị sản xuất- kinh doanh nhằm đạt hiệu quả kinh tế - xã hội tối ưu nhất trên phạm vi toàn quốc. Bằng công cụ và biện pháp của nhà nước, các cơ quan hành chính nhà nước định hướng, tạo

ra khuôn khổ và môi trường thuận lợi cho hoạt động sản xuất - kinh doanh, kiểm tra, điều chỉnh các hoạt động đó. Các đơn vị sản xuất - kinh doanh là các đơn vị sản xuất hàng hoá, có chức năng trực tiếp tổ chức hoạt động kinh doanh bằng các biện pháp kinh doanh nhằm đạt hiệu quả kinh tế - xã hội cao nhất trong phạm vi hoạt động của mình. Các đơn vị này căn cứ vào các định hướng, khuôn khổ, môi trường mà cơ quan quản lý đã xác định đề ra chiến lược, quy hoạch, kế hoạch của mình, đồng thời chịu sự kiểm tra, giám sát và điều chỉnh lợi ích theo chính sách, pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước.

Xử lý vấn đề tổ chức hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước nhất thiết phải có nhận thức đúng đắn về ***nguyên tắc tập trung dân chủ***, vì đó là nguyên tắc xác định quan hệ giữa cơ quan hành chính nhà nước với nhau, giữa cơ quan hành chính nhà nước với các đơn vị cơ sở, quan hệ giữa cơ quan hành chính ở Trung ương với các địa phương. Chúng ta chủ trương xoá bỏ cơ chế tập trung quan liêu, bao cấp, mở rộng quyền tự chủ, sáng tạo cho các đơn vị sản xuất - kinh doanh, các địa phương nhưng không có nghĩa là xoá bỏ mọi sự tập trung cần thiết. Nếu không có sự quản lý tập trung thống nhất, sẽ dẫn đến tình trạng cục bộ địa phương, vô chính phủ. Ngược lại, nếu quản lý tập trung quá mức như trước, sẽ triệt tiêu các tiềm năng, triệt

tiêu tính chủ động, sáng tạo và không xác định được trách nhiệm của địa phương, đơn vị cơ sở, các cơ quan quản lý. Yêu cầu đặt ra khi thực hiện nguyên tắc này là ở chỗ phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan hành chính các cấp và đơn vị sản xuất - kinh doanh trên cơ sở bảo đảm sự quản lý tập trung thống nhất của Trung ương đối với địa phương và các ngành, của cấp trên với cấp dưới; đồng thời bảo đảm quyền chủ động và xác định được trách nhiệm của các địa phương, các ngành, các đơn vị sản xuất - kinh doanh.

+ Tiếp tục tiến hành cải cách nền hành chính nhà nước. Đại hội VIII của Đảng xác định cải cách nền hành chính nhà nước: "Là trọng tâm của việc xây dựng, hoàn thiện Nhà nước trong những năm trước mắt"[1].

Cải cách nền hành chính không được tiến hành tuỳ tiện mà phải dựa trên cơ sở pháp luật và phải được tiến hành đồng bộ trên các mặt: cải cách thể chế hành chính, tổ chức bộ máy và xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức hành chính.

- *Về cải cách thể chế hành chính:*

Thực hiện cải cách cơ bản các thủ tục hành chính cả về thể chế và tổ chức thực hiện, bảo đảm loại bỏ

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr. 131.

được những khâu bất hợp lý và phiền hà, ngăn chặn tệ cửa quyền, tham nhũng, hối lộ, vi phạm pháp luật.

Trong điều kiện hiện nay, cần tập trung vào các khâu trọng điểm như thể chế, giải quyết khiếu kiện của dân, thể chế trên lĩnh vực kinh tế, thể chế trong các lĩnh vực tác động trực tiếp tới đời sống và sản xuất - kinh doanh của nhân dân v.v..

- *Về tổ chức bộ máy:*

Chấn chỉnh cả cơ cấu tổ chức, biên chế, qui chế hoạt động của bộ máy hành chính các cấp. Xác định rõ hơn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan hành chính từ Chính phủ đến chính quyền địa phương và cơ sở, xây dựng được bộ máy tinh gọn,bảo đảm sự điều hành tập trung, thống nhất, thông suốt, có hiệu lực, đồng thời phát huy tính chủ động, năng động của địa phương, cơ sở.

Trong điều kiện hiện nay, cần chú ý việc kiện toàn chính quyền cấp huyện và nhất là chính quyền cơ sở.

- *Về đội ngũ cán bộ, công chức hành chính:*

Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương (khoá VII) tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng đã nhấn mạnh, phải "Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước vừa có trình độ chuyên môn và kỹ năng nghề nghiệp cao, vừa giác ngộ về chính trị, có tinh thần trách nhiệm, tận tuy, công tâm, vừa có đạo

đức liêm khiết khi thừa hành công vụ"[1].

Để xây dựng được đội ngũ cán bộ công chức đáp ứng những yêu cầu trên đây, phải tiến hành rà soát đội ngũ cán bộ công chức hiện hành; đổi mới công tác đào tạo, tuyển dụng, đánh giá và sử dụng cán bộ, xây dựng và hoàn thiện các văn bản pháp luật về công chức, công vụ, trong đó định rõ quyền lợi, thẩm quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm và kỷ luật công chức.

2.3. Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân, thực hiện quản lý xã hội bằng pháp luật, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa

Đại hội VIII của Đảng đã nhấn mạnh một trong những quan điểm cơ bản nhằm tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là: "Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam. Quản lý xã hội bằng pháp luật, đồng thời coi trọng giáo dục, nâng cao đạo đức"[2].

Quản lý xã hội bằng pháp luật là yêu cầu khách quan của một xã hội văn minh, công bằng, dân chủ, là phương pháp chủ yếu bảo đảm hiệu lực quản lý của Nhà nước.

Xây dựng nhà nước pháp quyền hoạt động trên cơ

---

1. *Sđd*, tr. 132

2 . *Sđd*, tr. 129.

sở pháp luật, thực hiện quản lý xã hội bằng pháp luật là xây dựng một nhà nước bảo đảm sự thống trị của pháp luật trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, bảo đảm cho toàn xã hội tuân thủ nghiêm ngặt pháp luật; là nhà nước bảo vệ được quyền tự do dân chủ, lợi ích hợp pháp, danh dự, nhân phẩm của mọi công dân, khắc phục được sự tuỳ tiện, lạm quyền của các cơ quan nhà nước, cán bộ có chức quyền và công chức trong bộ máy nhà nước; là nhà nước trong đó các cơ quan, tổ chức, cán bộ công chức của nó phải chịu trách nhiệm trước công dân và nhà nước về các hoạt động của mình cũng như mọi công dân chịu trách nhiệm thực hiện các nghĩa vụ của mình đối với nhà nước và xã hội; là nhà nước kiểm tra, giám sát được việc thi hành các mệnh lệnh, chỉ thị, các nghị quyết và quyết định đã ban hành, kiểm tra giám sát việc tuân thủ pháp luật, xử lý nghiêm minh, kịp thời mọi vi phạm pháp luật

Muốn xây dựng nhà nước ta đáp ứng được những yêu cầu trên, phải giải quyết tốt các vấn đề sau đây:

Một là, quan tâm xây dựng hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, đồng bộ, chất lượng cao. Pháp luật phải được xây dựng kịp thời, phù hợp với thực trạng kinh tế - xã hội. Có cơ chế xây dựng và ban hành pháp luật hợp lý vừa bảo đảm ban hành pháp luật kịp thời, vừa bảo đảm chất lượng của các văn bản pháp luật.

Hai là, tổ chức tốt việc thực hiện pháp luật trong

toàn xã hội, bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh. Muốn vậy, phải triển khai công tác tuyên truyền, giải thích, hướng dẫn, giáo dục pháp luật bằng nhiều hình thức, biện pháp với sự tham gia của nhiều lực lượng; phải xử lý nghiêm minh kịp thời mọi vi phạm pháp luật; thực hiện nguyên tắc mọi người bình đẳng trước pháp luật, cơ quan nhà nước, cán bộ viên chức nhà nước vi phạm pháp luật cũng phải được xử lý nghiêm minh, kịp thời.

Ba là, quan tâm xây dựng, đổi mới tổ chức hoạt động và làm lành mạnh các cơ quan công an, toà án, viện kiểm sát đáp ứng yêu cầu quản lý xã hội bằng pháp luật. Cần bảo đảm các điều kiện và phương tiện cần thiết để các cơ quan này có đủ quyền lực và khả năng thực hiện tốt nhiệm vụ bảo vệ pháp luật. Điều quan trọng là phải bảo đảm cho các toà án và viện kiểm sát nhân dân hoạt động đúng chức năng cuả mình.

Đại hội VIII của Đảng Cộng sản Việt Nam đã chỉ rõ, trong tình hình hiện nay, phải: "Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống các văn bản pháp luật... và hoạt động của hệ thống các cơ quan tư pháp"[1]. Trong đó cần tiếp tục hoàn thiện hệ thống các văn bản pháp luật làm cơ sở cho tổ chức và hoạt động của hệ thống các cơ quan

---

1. *Sđd*, tr. 132.

tư pháp; tiếp tục củng cố, kiện toàn bộ máy các cơ quan tư pháp, đổi mới tổ chức hoạt động của toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân, cơ quan điều tra theo tinh thần Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương khoá VII, chú ý chấn chỉnh hoạt động của cơ quan thi hành án và các cơ quan, tổ chức bổ trợ tư pháp; xây dựng đội ngũ thẩm phán, thư ký toà án, điều tra viên, kiểm sát viên, chấp hành viên, công chứng viên, giám định viên, luật sư... có phẩm chất chính trị và đạo đức, chí công, vô tư, có trình độ chuyên môn nghiệp vụ vững vàng, bảo đảm cho bộ máy trong sạch vững mạnh.

2.4. Xây dựng đội ngũ cán bộ công chức nhà nước có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ

Những phương hướng, biện pháp nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước nêu trên thực hiện được đến mức độ nào, suy đến cùng, đều phụ thuộc vào phẩm chất, trình độ và năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước. Vì vậy, vấn đề có ý nghĩa quyết định là xây dựng được đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước trong sạch, có bản lĩnh chính trị và tinh thần trách nhiệm cao, có năng lực quản lý, thành thạo chuyên môn, nghiệp vụ.

Muốn vậy, trước hết, phải đổi mới công tác đào tạo, tuyển dụng và bố trí cán bộ. Phải xây dựng được quy chế công chức nhà nước trong đó xác định rõ các chức danh cùng với chức năng, nhiệm vụ quyền hạn, các tiêu chuẩn cần có để đảm đương được chức năng

nhiệm vụ quyền hạn đó, nhất là xác định rõ trách nhiệm cụ thể của từng chức danh. Trên cơ sở đó xây dựng chương trình đào tạo sát hợp, thiết thực.Ngoài những kiến thức chung, cần trang bị những kiến thức cần thiết cho từng loại cán bộ, viên chức để những người đó đảm đương được các chức vụ cụ thể trong bộ máy nhà nước. Đối với cán bộ công chức nhà nước, cần đặc biệt coi trọng tiêu chuẩn về trình độ kiến thức quản lý nhà nước và pháp luật. Ở đây cần phân biệt giữa tuyển dụng đào tạo và tuyển dụng vào bộ máy nhà nước. Tuyển dụng đào tạo phải căn cứ vào những tiêu chuẩn nhất định nhưng không có nghĩa là đào tạo xong thì bố trí sắp xếp vào bộ máy nhà nước ngay mà cần sàng lọc một lần nữa trong quy chế tuyển dụng vào bộ máy nhà nước và sàng lọc qua thực tiễn công tác của họ.

Để xây dựng đội ngũ cán bộ công chức có phẩm chất và năng lực, bên cạnh việc đào tạo, bồi dưỡng về lý luận, chuyên môn, nghiệp vụ thì cần có chính sách, chế độ đãi ngộ thoả đáng, tạo điều kiện cho họ hoàn thành nhiệm vụ được giao; cần tăng cường công tác kiểm tra, giám sát công việc của họ; đấu tranh chống quan liêu, tham nhũng và các hiện tượng tiêu cực khác; ngăn ngừa sự thoái hoá, biến chất và các hành vi vi phạm pháp luật.

Kiểm tra, giám sát việc tuân thủ pháp luật, thái

độ, tinh thần trách nhiệm phục vụ nhân dân của cán bộ công chức cần được tổ chức thực hiện qua nhiều kênh, bằng nhiều cách thức, biện pháp, sử dụng nhiều lực lượng. Đó là sự kiểm tra giám sát nội bộ của các cơ quan nhà nước, sự kiểm tra giám sát và tài phán của các cơ quan tư pháp, sự kiểm tra giám sát của nhân dân và sự lên án của dư luận xã hội.

Đại hội VIII của Đảng đã xác định trong tình hình hiện nay cần đẩy mạnh đấu tranh chống tham nhũng, coi đây là một nhiệm vụ cấp bách nhằm củng cố và tăng cường hiệu lực của Nhà nước ta.

Muốn đấu tranh có hiệu quả với tệ quan liêu, tham nhũng và các hiện tượng tiêu cực khác phải nhận thức được sự nguy hại của những căn bệnh này đối với sự nghiệp cách mạng; phân tích những nguyên nhân phát sinh, tồn tại của chúng để xác định thái độ đúng đắn và có kế hoạch, biện pháp đấu tranh chống lại sự lộng hành của chúng trong hoạt động của nhà nước và trong đời sống xã hội.

2.5. Phân định chức năng của Đảng và Nhà nước, bảo đảm tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước

Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước là điều kiện tiên quyết bảo đảm xây dựng Nhà nước thực sự của dân, do dân, vì dân, nâng cao hiệu lực quản lý của nhà nước. Sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa

xã hội ở nước ta hiện nay đang đặt ra cho nhà nước và nhân dân ta những nhiệm vụ to lớn, hết sức khó khăn, phức tạp, càng đòi hỏi phải tăng cường sự lãnh đạo đúng đắn và khoa học của Đảng.

Như vậy, trong điều kiện Đảng lãnh đạo chính quyền, sự phân định chức năng của Đảng và Nhà nước ngày càng trở nên cấp thiết. Sự lẫn lộn chức năng của Đảng và Nhà nước dễ dẫn đến tình trạng Đảng vừa bao biện làm thay, vừa buông trôi, khoán trắng cho Nhà nước, làm cho Nhà nước khó phát huy vai trò chủ động, sáng tạo trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, thụ động, ỷ lại vào sự lãnh đạo của Đảng. Như vậy, sự lẫn lộn chức năng của Đảng và Nhà nước làm suy yếu cả vai trò lãnh đạo của Đảng, cả hiệu lực quản lý của Nhà nước. Vì vậy, cần phân định rõ chức năng để Đảng và Nhà nước có cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động đúng đắn qua đó tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội, nâng cao vai trò và hiệu lực của Nhà nước.

Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội trước hết thông qua việc xây dựng và hoàn chỉnh cương lĩnh, chiến lược, vạch ra các chủ trương, chính sách lớn định hướng cho hoạt động của Nhà nước và toàn xã hội. Có như vậy, Đảng mới vạch ra được phương hướng và những nguyên tắc cơ bản nhằm xây dựng một nhà nước kiểu mới. Đảng lãnh đạo thông qua công tác cán bộ và

kiểm tra việc thực hiện đường lối,chính sách, pháp luật. Đảng lãnh đạo bằng phương pháp dân chủ, thuyết phục bằng công tác tư tưởng và tổ chức, bằng vai trò gương mẫu của đảng viên và tổ chức đảng. Như vậy, thực chất sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là sự lãnh đạo chính trị, mang tính chất định hướng, tạo điều kiện để nhà nước có thể độc lập tổ chức bộ máy, bố trí cán bộ, thực hiện chức năng quản lý bằng những công cụ, biện pháp của mình.

Nhà nước quản lý có nghĩa là trên cơ sở quán triệt cương lĩnh, chiến lược, đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, vận dụng những thành tựu khoa học - kỹ thuật, công nghệ, tiến hành xây dựng chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng pháp luật, chính sách, cơ chế quản lý, xây dựng bộ máy, quy chế làm việc, quy chế cán bộ công chức, đồng thời trực tiếp tổ chức, điều hành hoạt động của bộ máy nhà nước bảo đảm sự ổn định và phát triển của đất nước.

Sự phân định chức năng của Đảng và Nhà nước với những nội dung cơ bản nêu trên phải được cụ thể hoá thành các quy định về quan hệ giữa các cơ quan Đảng và Nhà nước từ trung ương đến các địa phương và đơn vị cơ sở.

Sự phân định chức năng của Đảng và Nhà nước là yêu cầu khách quan, song cần phải tỉnh táo để phòng và đấu tranh chống lại những quan điểm lệch lạc, sai

lầm, đòi Đảng trả lại quyền lực cho Nhà nước, tách Đảng ra khỏi nhà nước dẫn đến xoá bỏ sự lãnh đạo của Đảng. Đồng thời, phải cảnh giác với bọn cơ hội và các thế lực thù địch của chủ nghĩa xã hội âm mưu xoá bỏ sự lãnh đạo của Đảng, thực chất là xoá bỏ chủ nghĩa Mác - Lênin, xoá bỏ chủ nghĩa xã hội, thay đổi chế độ chính trị, lái đất nước đi chệch mục tiêu đã lựa chọn.

Đổi mới tổ chức hoạt động, nâng cao hiệu lực quản lý của bộ máy nhà nước là yêu cầu khách quan, cấp bách của sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội. Tất cả những phương hướng, biện pháp nâng cao hiệu lực quản lý của Nhà nước liên quan chặt chẽ với nhau, tác động lẫn nhau và đòi hỏi phải thực hiện với tinh thần tích cực, kiên quyết. Đó là trách nhiệm đối với tương lai phát triển của nhà nước xã hội chủ nghĩa và vận mệnh của chủ nghĩa xã hội trên đất nước ta.

Chương IV

TIẾP TỤC CẢI CÁCH BỘ MÁY NHÀ NƯỚC, XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN NHÀ NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM THEO ĐỊNH HƯỚNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN CỦA DÂN, DO DÂN VÀ VÌ DÂN

Nhà nước vốn là "một trong những vấn đề phức tạp nhất, khó khăn nhất"[1], nhưng lại là vấn đề "rất cơ bản, rất mấu chốt trong toàn bộ hệ thống chính trị"[2]. Vì thế trong đường lối lãnh đạo của mình ở từng thời kỳ cách mạng, Đảng ta đặc biệt coi trọng việc đề ra đường lối xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước - yếu tố trung tâm của hệ thống chính trị. Trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, Đảng ta chủ trương tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam

---

1. V.I. Lênin: *Toàn tập*, Nxb Tiến bộ, Mátxcơva, 1977, t.39, tr. 75.
2. *Sđd*, tr. 76.

theo định hướng nhà nước pháp quyền. Đây là một trong những nhiệm vụ cơ bản để phát triển đất nước từ nay đến năm 2000 và những năm tiếp theo.

I. CÁC QUAN ĐIỂM VỀ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN

Trước hết, cần phải khẳng định rằng, nhà nước pháp quyền không phải là một kiểu nhà nước. Trong lịch sử chỉ có bốn kiểu nhà nước: chủ nô, phong kiến, tư sản và xã hội chủ nghĩa. Không có kiểu nhà nước pháp quyền như một số người đã lầm tưởng. Có thể nói một cách đơn giản: nhà nước pháp quyền đó là hệ thống các quan điểm và kinh nghiệm thực tiễn đề cao pháp luật trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước và trong đời sống xã hội. Các tư tưởng quan điểm này ra đời từ rất sớm và ngày càng hoàn thiện, phát triển.

1. Sự hình thành các tư tưởng về nhà nước pháp quyền

Các tư tưởng đầu tiên về nhà nước pháp quyền của nhân loại ra đời từ thời cổ đại. Ngay từ các thế kỷ thứ IX -VI tr.CN, các nhà tư tưởng Hy Lạp và La Mã đã tìm kiếm những nguyên tắc, những hình thức, những cơ chế trong mối quan hệ tương hỗ giữa pháp luật với tổ chức và hoạt động của quyền lực nhà nước. Trong đó, cần chú ý đến bốn nhà tư tưởng cổ đại Hy- La sau đây:

- Xôcrat (469 - 399 tr.CN) : Ông là một trong những nhân vật nổi tiếng nhất của lịch sử tinh thần nhân loại, là người ủng hộ triệt để về nguyên tắc tuân thủ pháp luật. Ông cho rằng, công lý ở trong sự tuân thủ pháp luật hiện hành; sự công minh và sự hợp pháp đều là một. Nếu không tuân thủ pháp luật thì cũng không thể có nhà nước và trật tự pháp luật. Công dân của nhà nước nào tuân thủ pháp luật thì nhà nước đó sẽ vững mạnh và phồn vinh.

- Platôn (427 - 374 tr.CN): Ông là học trò của Xôcrat, một trong những nhà tư tưởng vĩ đại nhất của thời cổ đại, tác giả của nhiều công trình khoa học có giá trị (như Nhà nước, Pháp luật, Nhà chính trị...). Ông để lại nhiều tư tưởng về nhà nước pháp quyền có giá trị như: hoạt động xét xử là để bảo vệ pháp luật, nhà nước sẽ ngừng tồn tại nếu như trong nhà nước ấy toà án không được tổ chức một cách thỏa đáng. Đặc biệt là luận điểm: "Ta nhìn thấy sự diệt vong của cái nhà nước mà trong đó pháp luật không có sức mạnh và ở dưới quyền lực của ai đấy "[1].

- Arixtốt (384 - 322 tr.CN): C.Mác đã đánh giá ông là "Nhà tư tưởng vĩ đại nhất của thời cổ đại", đã tiếp tục phát triển và làm sâu sắc hơn các quan điểm

---

1. Platôn: *Toàn tập*. Phần 2, Nxb Tư tưởng, Mátxcơva, t.3, tr. 788 (tiếng Nga).

chính trị pháp lý của Platôn. Theo Arixtốt, yếu tố cấu thành cơ bản của phẩm chất chính trị trong các đạo luật là sự phối hợp của tính đúng đắn về chính trị của nó với tính pháp quyền. Ông cực lực lên án việc cầm quyền không những không tuân theo luật mà còn chà đạp lên luật, những mưu toan thống trị bằng bạo lực. Tất cả những điều đó mâu thuẫn với tư tưởng nhà nước pháp quyền.

- Xixêrôn (106 - 43 tr. CN): Ông là nhà luật học, nhà hoạt động nhà nước và nhà hùng biện của thời cổ đại La Mã. Ông là tác giả của nhiều công trình khoa học pháp lý như *Về nhà nước, Về những đạo luật* và *Về các nghĩa vụ*... Ông đã đưa ra nhiều tư tưởng tiến bộ về nhà nước pháp quyền như: người điều hành các công việc nhà nước cần phải sáng suốt, công minh, có khả năng hùng biện và hiểu biết những nguyên lý cơ bản của pháp luật mà nếu như thiếu các kiến thức đó thì không ai có thể công minh được, các đạo luật do con người quy định phải phù hợp với tính công minh và quyền tự nhiên, vì sự phù hợp hay không ấy là tiêu chuẩn để đánh giá tính công minh (hay không) của chúng... Và đặc biệt Xixêrôn đưa ra nguyên tắc: tất cả mọi người đều ở dưới hiệu lực của pháp luật.

Tất cả các tư tưởng đề cao pháp luật trong mối quan hệ với quyền lực nhà nước ra đời lúc bấy giờ đều có nguồn gốc sâu xa từ mơ ước của con người về sự

chiến thắng của công lý đối với bạo lực, của chính nghĩa đối với gian tà, của cái thiện đối với cái ác và từ một thực tế trong đời sống nhà nước và xã hội là vua có toàn quyền, vua là con trời thể theo lòng trời mà làm vua, không chịu trách nhiệm pháp lý trước ai cả.

2. Sự phát triển của các tư tưởng về nhà nước pháp quyền

Sau thắng lợi của các cuộc cách mạng lật đổ chế độ phong kiến tàn bạo,chuyên chế, độc tài và vô pháp luật thì các tư tưởng về nhà nước pháp quyền mới được tiếp tục phát triển và dần dần hình thành một cách rõ ràng và thành hệ thống trong các học thuyết chính trị pháp lý. Có thể nêu một số tư tưởng về nhà nước pháp quyền của một số nhà lý luận nổi tiếng trong thời kỳ này sau đây:

- Jôn Lốc-cơ (1632 - 1704): Các tư tưởng về nhà nước pháp quyền của Jôn Lốc-cơ được trình bày trong tác phẩm *Hai bài giảng về lãnh đạo nhà nước* (1690). Theo ông, các quyền của con người (bao gồm quyền tự do, bình đẳng, và sở hữu) là tự nhiên và không bị tước đoạt; nhà nước được lập nên là để bảo vệ các quyền của con người, bảo vệ pháp luật và không được xâm phạm đến. Từ đó, ông lập luận về sự cần thiết phải đề cao pháp luật. Ông cho rằng ở đâu không có pháp luật thì ở đó cũng không có tự do, vì pháp luật là công cụ cơ bản

quyết định việc giữ gìn và mở rộng tự do cá nhân, đồng thời bảo đảm cho cá nhân tránh khỏi sự tuỳ tiện và độc đoán của người khác.

Jôn lốc-cơ cho rằng, mối nguy hiểm chính của sự tuỳ tiện và xâm phạm từ phía quyền lực nhà nước đối với các quyền tự do của con người là bắt nguồn từ đặc quyền của người cầm quyền. Ông cho rằng, việc điều hành nhà nước phải dựa trên các đạo luật do nhân dân tuyên bố và hiểu rõ về nó. Chủ quyền của nhân dân cao hơn, quan trọng hơn chủ quyền của nhà nước do họ thành lập. Và do đó, nhà cầm quyền không được thi hành chính sách chuyên chế và độc tài đối với nhân dân của mình.

Các quan điểm tiến bộ của Jôn lốc-cơ về sau được kế thừa và phát triển.

- **Sáclơ Lui Môngtexkiơ (1698 - 1755),** một trong những đại diện xuất sắc của trào lưu giáo dục thế kỷ XVIII ở Pháp, tác giả của cuốn sách nổi tiếng *Tinh thần pháp luật* (1748). Ông cho rằng, sự tồn tại của chế độ chuyên chế dựa vào việc làm cho con người khiếp sợ. Đó chính là nhà nước của sự độc đoán và tuỳ tiện. Bởi vì, trong nhà nước đó, không có pháp luật; hoặc nếu có pháp luật thì không được tuân thủ trong thực tế bởi không có những quy định bảo vệ pháp luật.

Môngtéxkiơ lập luận về sự cần thiết phải có pháp luật và tuân thủ nghiêm chỉnh pháp luật, về sự cần

thiết phải phân chia quyền lực nhà nước thành ba nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp bắt nguồn từ lợi ích chung của toàn xã hội và nhân dân, từ việc bảo đảm cho công dân tránh khỏi tình trạng vô pháp luật cũng như sự tuỳ tiện và lạm quyền từ phía các quan chức của bộ máy nhà nước. Ông đã viết rằng, "Nếu như quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp nằm trong tay một người hay một cơ quan (như nằm trong tay vua) thì con người sẽ không có tự do. Còn nếu như quyền tư pháp hợp nhất với quyền hành pháp thì toà án sẽ trở thành kẻ đàn áp và tất cả sẽ bị huỷ diệt".

Như vậy, nhân tố hợp lý trong học thuyết của Môngtéxkiơ là ở chỗ ông đã đề ra lý thuyết về sự phân công quyền lực nhà nước bắt nguồn từ bản chất dân chủ và nhân đạo. Vì vậy, sự phân công, phân nhiệm trong tổ chức quyền lực nhà nước không chỉ là một học thuyết mà còn là một nguyên tắc cơ bản được thừa nhận chung trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

- **Imanuien Cantơ (1724 - 1804),** nhà triết học nổi tiếng người Đức. Dựa trên hệ thống triết học của mình, Cantơ cho rằng, lý trí thực tế hay ý chí tự do của mỗi người, đó chính là nguồn gốc của các đạo luật có tính pháp quyền và hợp đạo đức, pháp luật là để bảo đảm các quan hệ văn minh giữa con người. Nhà nước

đó là sự hợp nhất của nhiều người biết phục tùng các đạo luật có tính pháp quyền nhằm bảo vệ trật tự pháp luật và được xây dựng trên nguyên tắc toàn bộ hoạt động của mình phải dựa trên pháp luật, nếu không nó sẽ bị mất sự tín nhiệm của các công dân - những người cấu thành nó.

Dựa vào các quy định pháp luật có hay không việc phân công quyền lực nhà nước (lập pháp, hành pháp, tư pháp), mà ông chia ra nhà nước pháp quyền hay nhà nước độc tài. Bởi vì theo ông, chỉ có sự phân công và phối hợp điều hoà giữa ba quyền mới có khả năng ngăn ngừa được chuyên chế độc tài. Chủ quyền của nhân dân chỉ có thể được thực hiện trên thực tế thông qua sự phân công quyền lực nhà nước. Có như vậy tất cả công dân mới bình đẳng trước pháp luật trong nhà nước.

- **Hêghen (1770 - 1831):** nhà triết học, nhà tư tưởng Đức. Trong số các công trình khoa học của Hêghen, tác phẩm *Triết học pháp quyền* (1821) là nổi tiếng nhất. Trong tác phẩm này, Hêghen đã lập luận rằng, cấu trúc của nhà nước pháp quyền với các yếu tố xã hội công dân, trật tự pháp luật và các đạo luật mang tính pháp quyền tạo thành. Đối lập với nhà nước pháp quyền là cấu trúc của nhà nước cực quyền với các yếu tố xã hội khép kín, bộ máy nhà nước quan liêu và hệ

thống pháp luật mang tính chất mệnh lệnh, tùy tiện, duy ý chí tạo thành.

Cùng với các nhà lý luận nói trên, nhiều nhà luật học, chính trị học trong thời kỳ này đã góp phần phát triển các tư tưởng về nhà nước pháp quyền như Tômát Jepphecxơn (1743 - 1826), người đại diện cho quyền lợi của những người sản xuất nhỏ và là tác giả của bản *Tuyên ngôn độc lập Mỹ* năm 1776, Tômát Pên (1737 - 1809), Jôn Ađam (1735 - 1826); Jem Mêđison (1752 - 1836)...

Có thể nói rằng, các nhà tư tưởng trong thời kỳ này tuy còn có những hạn chế về thế giới quan nhưng đã nêu ra được những ý niệm cụ thể về mối quan hệ giữa nhà nước và pháp luật. Họ đều cho rằng, nhà nước phải tuân theo pháp luật, đặt mình dưới pháp luật, mặc dù pháp luật đó do chính nhà nước đặt ra. Sở dĩ như vậy vì có một thứ pháp luật chung cao nhất cho mọi nhà nước, vĩnh hằng và bất biến, không thay đổi, mọi nhà nước đều phải tuân theo. Đó là pháp luật tự nhiên. Mặc dù mỗi nhà nước đều có hệ thống pháp luật riêng nhưng đó là pháp luật thực định, thứ pháp luật luôn luôn tuân thủ tinh thần cơ bản của pháp luật tự nhiên.

3. Khái niệm nhà nước pháp quyền và các nguyên tắc cơ bản được thừa nhận chung về nhà nước pháp quyền hiện nay

3.1. Các quan điểm khác nhau về nhà nước pháp quyền

Cho đến nay, trong khoa học pháp lý còn có quan điểm cho rằng, nhà nước pháp quyền không phải là một tổ chức quyền lực mà chỉ là trật tự pháp luật - trật tự của các quan hệ xã hội do pháp luật quy định. Quan điểm khác lại cho rằng, nhà nước pháp quyền chỉ là sự phục tùng của nhà nước - tổ chức quyền lực - vào pháp luật, tức là nhà nước ở dưới quyền lực của pháp luật. Tác giả khác thì lại quan niệm nhà nước pháp quyền là trong đó pháp luật là độc lập với nhà nước và hơn nữa đứng trên nhà nước. Quan điểm thứ tư lại cho rằng, pháp luật sáng tạo ra các cơ quan nhà nước và vì thế bất kỳ nhà nước nào mà trong đó có tiến hành sự phân công quyền lực và thừa nhận sự phục tùng của tất cả các cơ quan nhà nước vào luật là nhà nước pháp quyền.

Trong khoa học pháp lý hiện nay ta còn bắt gặp các ý kiến khác nhau sau đây:

- *Một là,* nhà nước pháp quyền là phương thức hợp lý để thống nhất nguyên tắc quyền lực nhà nước với quyền tự do của con người. Nhà nước đó có các đặc

điểm chủ yếu và quan trọng nhất là: pháp luật giữ địa vị thống trị trong đời sống nhà nước và xã hội; có sự phân công quyền lực, có cơ chế hữu hiệu chống lại sự tuỳ tiện và vi phạm quyền con người; công chức trong bộ máy nhà nước thông thạo, tích cực về phương diện chính trị - pháp lý [1].

- *Hai là,* có năm dấu hiệu cơ bản của nhà nước pháp quyền là:

+ Nhà nước pháp quyền tuyên bố và thừa nhận trên thực tế nhà nước nói chung và tất cả các cơ quan, cũng như những người có chức vụ bị ràng buộc bởi pháp luật, tức là hoạt động trên cơ sở các đạo luật và để chấp hành các đạo luật.

+ Nhà nước pháp quyền là nhà nước mà trong đó chính các đạo luật điều chỉnh các quan hệ xã hội quan trọng nhất, đồng thời bảo đảm được tính tối cao của luật đối với các văn bản quy phạm khác.

+ Nhà nước pháp quyền là nhà nước thể hiện sự quan tâm thường xuyên về việc mở rộng và làm phong phú thêm các quyền và tự do của con người.

+ Nhà nước pháp quyền là nhà nước bảo đảm và bảo vệ vững chắc các quyền của tất cả những người

---

1 . Docki V.D: *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa : Những nét cơ bản của học thuyết - Trong sách pháp luật và quyền lực* - Matxcơva, 1990. tr. 64 (tiếng Nga).

tham gia các quan hệ pháp luật bằng cơ chế hữu hiệu, đặc biệt là cơ chế tài phán các tranh chấp và xung đột pháp luật trong các quan hệ xã hội.

+ Nhà nước pháp quyền là nhà nước trong đó không chỉ công dân chịu trách nhiệm trước nhà nước mà ngược lại nhà nước nói chung, tất cả các cơ quan nhà nước nói riêng và những người có chức vụ cũng phải chịu trách nhiệm về những hành vi của mình trước công dân [1].

- *Ba là*, nhà nước pháp quyền không chỉ là một trong các giá trị xã hội cao quý nhất để khẳng định nguyên tắc nhân đạo, công bằng mà còn là hoạt động tổ chức thực tiễn bảo đảm và bảo vệ tự do, danh dự và nhân phẩm của con người, là công cụ để đấu tranh chống các tệ quan liêu, địa phương chủ nghĩa và cục bộ, là hình thức thực hiện quyền lực của nhân dân [2]. Nhà nước pháp quyền là nhà nước từ tổ chức và hoạt động phải dựa trên các nguyên tắc: pháp luật giữ địa vị tối cao, chủ quyền của nhân dân, phân công quyền lực nhà nước, tính vững chắc của các quyền và nghĩa vụ công

---

1. Ladarép B.M, Đavitnhitze I.L: *Lý luận chung về nhà nước và pháp quyền*, Matxcova, 1992, tr. 50 - 51 (tiếng Nga).
2. Ladaré V.V: *Lý luận nhà nước pháp quyền*, Nxb Luật học Matxcova, 1994, tr. 293 (tiếng Nga).

dân, con người là giá trị cao quý[1]. Viện sĩ thông tấn Viện Hàn lâm khoa học Nga V.X Nhêxesiantx định nghĩa nhà nước pháp quyền "là hình thức tổ chức và hoạt động của quyền lực chính trị - công khai và các mối quan hệ tương hỗ của nó với các cá nhân với tư cách là những chủ thể pháp luật, những người mang các quyền và tự do của con người và công dân"[2]. Đồng thời ông cũng đưa ra ba dấu hiệu đặc trưng tối thiểu phải có là: "Sự thừa nhận và bảo vệ các quyền và tự do của con người và công dân; tính tối cao của pháp luật; việc tổ chức và hoạt động của quyền lực nhà nước có chủ quyền trên cơ sở nguyên tắc phân công quyền lực"[3], kể cả từ phía các cơ quan nhà nước và những người có chức vụ. Điều đó chỉ có thể có được khi nhà nước xây dựng và ngày càng hoàn thiện, phát triển hệ thống các quyền con người, quyền công dân và với một cơ chế hữu hiệu, đặc biệt là cơ chế tài phán các tranh chấp và xung đột pháp lý xảy ra trong xã hội.

---

1. Manốp G-N: *Những cơ sở và nguyên tắc hiến định của nhà nước pháp quyền*, Matxcơva, 1995, tr. 245 (tiếng Nga).
2. Xavitski V.M.: *Tổ chức quyền tư pháp ở Liên bang Nga*, Matxcơva,1996, tr. 78, 79 (tiếng Nga).
3 . Sđd, tr. 79.

3.2. Các nguyên tắc cơ bản được thừa nhận chung của nhà nước pháp quyền hiện nay.

Đây là những tư tưởng chung có tính chất chỉ đạo, định hướng tổ chức và hoạt động của nhà nước pháp quyền, bảo đảm cho sự hình thành và tồn tại của nó được ổn định và phát triển.

- Công bằng, nhân đạo, dân chủ và pháp chế là giá trị tư tưởng quý báu của nhân loại, phải trở thành những định hướng cơ bản trong tổ chức cũng như hoạt động thực tiễn của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp của nhà nước pháp quyền.

- Tôn trọng và bảo đảm trên thực tế các quyền và tự do cơ bản, các lợi ích hợp pháp, danh dự và nhân phẩm của con người, của công dân. Nguyên tắc này không những đòi hỏi phải ghi nhận đầy đủ về mặt lập pháp, tuân thủ về mặt hành pháp và bảo vệ về mặt tư pháp các quyền và tự do cơ bản của con người, của công dân mà còn phải xây dựng được một cơ chế pháp lý hữu hiệu thể hiện đúng đắn mối quan hệ phức tạp giữa một bên là quyền lực nhà nước và bên kia là cá nhân công dân.

- Bảo đảm pháp luật, trước hết là hiến pháp và các đạo luật giữ địa vị tối cao trong đời sống nhà nước và các lĩnh vực hoạt động xã hội. Nguyên tắc này *một*

mặt, đòi hỏi pháp luật phải có chất lượng cao phản ảnh đúng đắn nguyện vọng và ý chí chung của nhân dân, đại đa số người trong xã hội và có tính pháp quyền, hợp đạo đức và sự phát triển tiến bộ của nhân loại. *Mặt khác*, pháp luật đó phải có hình thức thể hiện đúng đắn, tiếp thu được đầy đủ tinh hoa của nhân loại trong kỹ thuật xây dựng pháp luật.

- Phân công, phân nhiệm một cách rành mạch quyền lực nhà nước thành quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Nói cách khác, phân định rõ ràng các chức năng và thẩm quyền (chứ không phải là sự phân chia quyền lực) của ba hệ thống cơ quan nhà nước - lập pháp, hành pháp và tư pháp nhằm hạn chế sự lộng quyền và lạm quyền trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

Từ việc nghiên cứu quá trình hình thành, phát triển các tư tưởng về nhà nước pháp quyền và một số quan điểm hiện nay đã nêu ở phần trên, có thể khái quát một số dấu hiệu đặc trưng thuộc nội hàm của khái niệm nhà nước pháp quyền sau đây:

- *Một là,* nhà nước pháp quyền là nhà nước mà trong đó pháp luật trước hết là hiến pháp và các đạo luật phải giữ địa vị tối cao. Pháp luật đó phải có chất lượng tốt, nghĩa là phải thể hiện đúng đắn ý chí của

nhân dân, phù hợp với hiện thực khách quan, thúc đẩy tiến bộ xã hội... Pháp luật đó phải được nhà nước và nhân viên các cơ quan nhà nước và mọi người trong xã hội tôn trọng và nghiêm chỉnh chấp hành.

- *Hai là,* nhà nước pháp quyền là nhà nước mà quyền lực nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc phân công rành mạch trong việc thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp để thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát hoạt động quyền lực nhằm hạn chế sự lộng quyền, lạm quyền, xâm hại tới lợi ích hợp pháp của công dân từ phía nhà nước.

- *Ba là,* nhà nước pháp quyền là nhà nước mà trong đó con người là giá trị cao quý và là mục tiêu cao nhất. Do đó, nhà nước bảo đảm cho công dân sự an toàn pháp lý, được hưởng các quyền và tự do cơ bản và bảo hộ cho họ khi các quyền tự do cơ bản đó bị vi phạm.

- Quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước vừa thông qua các cơ quan nhà nước do mình trực tiếp bầu ra, vừa tự mình sử dụng quyền lực một cách trực tiếp bằng các hoạt động giám sát, kiểm tra và các hình thức dân chủ trực tiếp khác đối với các cơ quan nhà nước trong việc sử dụng quyền lực nhà nước mà nhân dân uỷ thác cho.

4. Tư tưởng xây dựng nhà nước pháp quyền của Chủ tịch Hồ Chí Minh và của Đảng ta

4.1. Tư tưởng Hồ Chí Minh về một nhà nước kiểu mới - nhà nước thực sự của dân, do dân và vì dân - di sản vô cùng quý báu về xây dựng nhà nước pháp quyền

Kho tàng tư tưởng về một nhà nước kiểu mới của Chủ tịch Hồ Chí Minh là rất đồ sộ và phong phú. Dựa trên kết quả nghiên cứu của nhiều công trình khoa học[1], có thể nêu khái quát một số nội dung cơ bản sau đây:

- Đứng vững trên lập trường dân chủ, dân tộc, yêu nước, kết hợp với tư tưởng của thời đại "nhân dân nắm quyền tự quyết", lý tưởng tự do, bình đẳng, bác ái, Nguyễn Ái Quốc đã phê phán, tố cáo, buộc tội đối với chế độ thực dân nói chung, và bộ máy thống trị, quan lại, nhân viên chính quyền thuộc địa nói riêng. Trong *Bản án chế độ thực dân Pháp* viết năm 1925, Nguyễn Ái Quốc trong ý tưởng và trên thực tế đã từng bước hình dung được mô hình bộ máy nhà nước tương lai.

- Với tác phẩm *Đường Cách mệnh* xuất bản năm 1927, tập hợp những bài giảng do chính Người trình bày tại các lớp huấn luyện các thế hệ thanh niên cách mạng đầu tiên, Nguyễn Ái Quốc đã đề cập một cách

---

1 . Đề tài KX02.13: *Tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước kiểu mới.*

trực tiếp những vấn đề lý luận cách mạng Việt Nam. Trong tác phẩm này, Nguyễn Ái Quốc đã trình bày một cách hệ thống đặc trưng, tính chất, những bài học có thể rút ra từ các cuộc cách mạng tiêu biểu của thế giới lúc bấy giờ, từ Cách mạng Mỹ, Cách mạng Pháp đến Cách mạng Nga. Từ sự so sánh các cuộc cách mạng (tư bản, dân tộc, giai cấp) Nguyễn Ái Quốc đi đến kết luận: Chúng ta đã hy sinh làm cách mạng, thì nên làm cho đến nơi, nghĩa là làm xong cách mạng rồi thì quyền giao cho dân chúng số nhiều, chớ để trong tay một bọn ít người. Thế mới khỏi hy sinh nhiều lần, thì dân chúng mới được hạnh phúc.

Ba năm sau, với trách nhiệm được Đệ tam Quốc tế phân công chủ trì việc hợp nhất các tổ chức cộng sản Việt Nam, Nguyễn Ái Quốc, trong *Chính cương vắn tắt*, chính thức cho ra đời khái niệm "Chính phủ công nông binh ". Và việc xây dựng một Chính phủ như vậy trở thành nội dung quan trọng của *Chính cương vắn tắt* của Đảng Cộng sản vừa được thành lập.

- Dưới ánh sáng của chính thể công nông binh được đề cập trong *Chính cương vắn tắt* của Đảng và Nghị quyết Trung ương lần thứ tám (tháng 5-1941) của Đảng Cộng sản Đông Dương, Mặt trận Việt Minh với sứ mệnh cao cả là đoàn kết toàn dân thu hút mọi tầng lớp nhân dân. Tháng 10 - 1944, Nguyễn Ái Quốc viết thư gửi

đồng bào toàn quốc, sau khi phân tích tình hình và nhiệm vụ cấp bách của cách mạng, Người nhấn mạnh: "trước hết phải có một cái cơ cấu đại biểu cho sự chân thành đoàn kết và hành động nhất trí của toàn thể quốc dân ta. Mà cơ cấu ấy thì phải do một cuộc Toàn quốc đại biểu Đại hội gồm tất cả các đảng phái cách mệnh và các đoàn thể ái quốc trong nước bầu cử ra. Một cơ cấu như thế mới đủ lực lượng và oai tín, trong thì lãnh đạo công việc cứu quốc, kiến quốc, ngoài thì giao thiệp với các hữu bang"[1]. Như vậy, từ Chính phủ công, nông, binh chuyển sang thành lập Chính phủ nhân dân của Nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà là một bước chuyển đổi mang tính cách mạng trong tư tưởng của Nguyễn Ái Quốc về nhà nước của dân, do dân và vì dân.

- Cách mạng Tháng Tám thành công, chính quyền về tay nhân dân, chỉ trong một khoảng thời gian ngắn lần lượt ra đời hai văn kiện: *Tuyên ngôn độc lập ngày 2 tháng 9 năm 1945* và *Hiến pháp 1946,* thể hiện tập trung tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh về một nhà nước độc lập, tự chủ, dân chủ, cộng hoà, chủ quyền quốc gia dân tộc, một nhà nước thực sự của dân, do dân và vì dân.

---

1 . Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, t.3, tr. 505.

- Tư tưởng đề cao vai trò của pháp luật trong quản lý nhà nước. quản lý xã hội cũng hình thành rất sớm trong tư duy của Nguyễn Ái Quốc - Hồ Chí Minh. Trong *Yêu sách của nhân dân An Nam* (1922), yêu sách thứ bảy viết: "thay *chế độ ra các sắc lệnh bằng chế độ ra các đạo luật*"[1], và yêu sách này đã được diễn ca trong *Việt Nam yêu cầu ca* rằng:

" Bảy xin Hiến pháp ban hành
Trăm điều phải có thần linh pháp quyền".

Yêu sách nói trên thể hiện sự am hiểu pháp luật sâu sắc của Người. Yêu sách đó không những khẳng định vai trò quan trọng của pháp luật mà còn chỉ ra rằng pháp luật đó phải là pháp luật của một chế độ dân chủ, thể hiện ý chí của đa số nhân dân do một cơ quan đại diện được cử tri bầu ra thay mặt mình ban hành dưới hình thức văn bản luật, đồng thời, phải có ý thức chấp hành và tuân thủ pháp luật. Mặc dù trước khi có chính quyền nhà nước kiểu mới, ở nước ta không có truyền thống lập hiến. nhưng thể hiện nhất quán quan điểm của mình, ngay sau khi đọc Tuyên ngôn độc lập (2-9-1945), tại phiên họp đầu tiên của Chính phủ cách mạng lâm thời (3-9-1945), Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đề ra nhiệm vụ sớm ban hành Hiến pháp và xem đó là

---

1. Hồ Chí Minh: *Sđd*, 1995, t.1, tr.436.

một trong sáu nhiệm vụ cấp bách của chính quyền nhà nước non trẻ. Chủ tịch Hồ Chí Minh đặc biệt quan tâm đến yêu cầu cơ bản của chế độ pháp quyền, tôn trọng, tuân thủ pháp luật. Không phải ngẫu nhiên Mục A, chương II của Hiến pháp 1946 dành 2 điều quy định nghĩa vụ của công dân, thì nghĩa vụ tôn trọng Hiến pháp, tuân theo pháp luật được đặt ngay sau nghĩa vụ bảo vệ Tổ quốc.

4.2 Đảng Cộng sản Việt Nam, ngay từ khi ra đời, trong cương lĩnh của mình, đã khẳng định phải có pháp luật để bảo hộ lợi ích của dân cày

- Sau Cách mạng Tháng Tám năm 1945, nhà nước kiểu mới ra đời, mặc dù đất nước phải trải qua hai cuộc chiến tranh (chống thực dân Pháp và đế quốc Mỹ) nhưng trong các Nghị quyết của mình, Đảng ta đều đặc biệt coi trọng xây dựng chính quyền nhân dân và tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

- Từ khi tiến hành đổi mới, nền kinh tế thị trường nhiều thành phần có sự quản lý của nhà nước ra đời, Đảng ta đặc biệt coi trọng việc cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật phù hợp với điều kiện mới. Đặc biệt, tại Hội nghị Đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ (1994) Đảng ta đã khẳng định

phương hướng xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam. Phương hướng đó được cụ thể hoá một bước tại Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương lần thứ tám (khoá VII) đầu năm 1995. Tại Hội nghị này, năm quan điểm cơ bản để tiến hành cải cách bộ máy nhà nước theo định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền được xác định. Tiếp đến, tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII, Đảng ta đã xác định nhà nước là cột trụ của hệ thống chính trị, tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước là một trong 10 định hướng cơ bản để phát triển đất nước từ nay đến năm 2000 và những năm tiếp theo. Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá VIII) đã cụ thể hoá một bước: "Phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tiếp tục xây dựng Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong sạch vững mạnh ".

Tóm lại, từ khi ra đời cho đến nay, trong đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam luôn luôn quán triệt tư tưởng xây dựng nhà nước của dân, do dân và vì dân ở Việt Nam và coi trọng việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật - phương tiện quan trọng trong quản lý nhà nước.

II. PHƯƠNG HƯỚNG TIẾP TỤC CẢI CÁCH BỘ MÁY NHÀ NƯỚC THEO ĐỊNH HƯỚNG XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN CỦA DÂN, DO DÂN VÀ VÌ DÂN

1. Khái quát về những cải cách và đổi mới bộ máy nhà nước ta trong 10 năm qua và những vấn đề đang đặt ra cần được tiếp tục xây dựng và hoàn thiện

1.1. Những cải cách, đổi mới và những tồn tại

Ở nước ta, sau hơn 50 năm ra đời Nhà nước kiểu mới, đã xây dựng bốn bản Hiến pháp: 1946, 1959, 1980, 1992. Tương ứng với mỗi bản Hiến pháp là những quy định pháp lý cơ bản về bộ máy nhà nước. Có thể nói, bộ máy nhà nước ta hiện nay (theo Hiến pháp 1992) là bước kế thừa, phát triển bộ máy nhà nước của ba bản Hiến pháp trước. Điều đó thể hiện trên một số mặt cơ bản sau:

- Hiến pháp 1946 cho đến Hiến pháp 1992 hiện nay đều thể hiện nhất quán tư tưởng trước sau như một của Đảng ta là đề cao, coi trọng hình thức dân chủ đại diện trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Đó là Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp.

- Kế thừa chế định Chủ tịch nước của Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1992 vẫn quy định Chủ tịch nước với tư cách là một người, tách chức năng nguyên thủ quốc gia ra khỏi cơ quan hoạt động thường xuyên cao nhất của Quốc hội. Điều đó thể hiện quan điểm của Đảng ta về việc kết hợp trách nhiệm của cá nhân và vai trò của tập thể trong tổ chức bộ máy nhà nước, bảo đảm cho bộ máy vừa nhanh nhạy lại vừa ổn định và an toàn.

- Kế thừa và đổi mới bộ máy hành pháp của cả ba bản Hiến pháp trước đó, bộ máy hành pháp theo Hiến pháp 1992 có nhiều điểm mới cơ bản theo hướng phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của người đứng đầu cơ quan hành pháp và tập thể Chính phủ hay tập thể uỷ ban nhân dân các cấp nhằm phúc đáp yêu cầu quản lý nhà nước nhanh nhạy, kịp thời, thông suốt, hạn chế sự dựa dẫm, ỷ lại, chờ đợi; đồng thời phát huy trí tuệ của tập thể trong việc quyết định những vấn đề quan trọng, cơ bản của đất nước và địa phương.

- Nhận rõ vai trò của cơ quan tư pháp, Hiến pháp 1992 cũng như các đạo luật về tổ chức đã mở rộng thẩm quyền xét xử của toà án sang các lĩnh vực kinh tế, hành chính, lao động... đồng thời đề cao hơn một bước nguyên tắc khi xét xử thẩm phán độc lập và chỉ tuân theo pháp luật như đổi chế độ bầu thẩm phán thành chế độ bổ nhiệm thẩm phán...

Tuy bộ máy nhà nước đã có một bước cải cách, nhưng tổ chức bộ máy còn cồng kềnh, nhiều tầng nấc, xa dân, công việc chồng chéo và nhiều khi cản trở lẫn nhau, hiệu lực và hiệu quả thấp. Nạn quan liêu, lãng phí, tham nhũng đang là nỗi nhức nhối, thách thức cho sự phát triển đất nước. Đội ngũ cán bộ công chức nhiều nhưng chưa ngang tầm nhiệm vụ. Tình trạng này kéo dài, chưa được khắc phục. Có thể nói điều này do một số nguyên nhân sau đây:

- Ở nước ta cũng như các nước xã hội chủ nghĩa trước đây, với quan niệm phổ biến rằng nhà nước xã hội chủ nghĩa không những phải đảm đương chức năng trấn áp, bảo vệ mà còn phải đảm đương một chức năng cơ bản là tổ chức và quản lý kinh tế. Thực hiện chức năng này, nhà nước không những quản lý ở tầm vĩ mô (kế hoạch, quy hoạch, chính sách, nhân sự) mà còn điều hành sản xuất trực tiếp. Nhận thức như vậy là lẫn lộn giữa chức năng quản lý về kinh tế với chức năng quản lý sản xuất - kinh doanh, là cắt khúc, xé nhỏ đối tượng quản lý. Với quan niệm cho rằng nhà nước phải chăm lo mọi mặt và bảo đảm mọi nhu cầu của người dân từ ăn ở, học tập, chữa bệnh... đã làm cho cơ quan quản lý, điều hành ngày một phình to ra. Do đó có thể nói sự lẫn lộn giữa quản lý nhà nước về kinh tế và quản lý sản xuất - kinh doanh là một trong những nguyên

nhân làm cho bộ máy quản lý nhà nước ngày càng cồng kềnh, hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước thấp.

- Trong tổ chức bộ máy Nhà nước ta, cũng như các nước xã hội chủ nghĩa trước đây, không chú ý đúng mức đến khía cạnh phân công phân nhiệm rạch ròi trong lao động quyền lực giữa các cơ quan nhà nước. Do đó, tình trạng trùng lặp, chồng chéo, mâu thuẫn trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước cũng thường xảy ra. Có lĩnh vực nhiều cơ quan cùng làm, nhưng có lĩnh vực bỏ trống không ai lo. Vì vậy, bộ máy vừa thừa lại vừa có chỗ thiếu.

- Đối với tài sản thuộc sở hữu nhà nước, ở nước ta cũng như các nước xã hội chủ nghĩa trước đây đã không chú ý phân biệt chủ sở hữu với người quản lý. Các bộ vừa là người quản lý tài sản nhà nước thuộc ngành mình lại vừa là người chủ sở hữu các tài sản đó. Do đó tài sản quốc gia bị phân tán, chia nhỏ cho nhiều người chủ sở hữu. Đây cũng là nguyên nhân làm cho bộ máy nhà nước cồng kềnh, phân tán, nhiều tầng nấc.

1.2. Những vấn đề đặt ra cần tiếp tục cải cách

Tư tưởng đổi mới cơ bản về bộ máy Nhà nước ta được thể hiện trong Hiến pháp 1992 là sự kế thừa và phát triển những yếu tố hợp lý, đồng thời loại bỏ được những yếu tố bất hợp lý trong quy định trước đây. Tuy nhiên, bộ máy nhà nước luôn vận động và phát triển, vì vậy, theo Hiến pháp 1992, đó mới chỉ là sự đổi mới bước

đầu. Tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước thật sự vững mạnh, trong sạch, có hiệu lực và hiệu quả, bài trừ quan liêu, tham nhũng , giữ vững và phát huy bản chất cách mạng của một nhà nước của dân, do dân và vì dân vẫn là một trong những nhiệm vụ quan trọng của cải cách hệ thống chính trị ở nước ta hiện nay. Tuy đã được đổi mới một bước nhưng bộ máy Nhà nước ta hiện nay nhìn dưới phương diện lý luận cũng như thực tiễn đang đặt ra một số vấn đề cần tiếp tục làm rõ:

Tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước ta theo nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất không phân chia nhưng có phân công và phối hợp giữa ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Đây là vấn đề vừa khoa học vừa thực tiễn; phức tạp và rất nhạy cảm. Do vậy, cho đến nay chưa phải đã hoàn toàn sáng tỏ và thống nhất về nội dung thể hiện cụ thể, nhất là việc thể chế tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước theo nguyên tắc nói trên. Hiện nay có quan niệm chỉ nhấn mạnh một chiều tính thống nhất của quyền lực nhà nước, do đó phân công, phân nhiệm giữa ba quyền chỉ mang tính hình thức. Có quan niệm khác lại nhấn mạnh một chiều "sự phân lập các quyền" mà lại xem nhẹ sự thống nhất và phối hợp. Ngược lại, có người lại chỉ nhấn mạnh sự phối hợp chặt chẽ ba quyền nên cho rằng các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp đều có thể làm thêm những chức năng của nhau, không cần

một sự phân biệt rành rọt. Làm rõ về phương diện lý luận nguyên tắc: "quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp " là một vấn đề có ý nghĩa thiết thực trong việc thể chế hoá chức năng và nhiệm vụ của các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Vì vậy, tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước không thể không đặt ra vấn đề làm rõ vị trí, chức năng và mối quan hệ giữa Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Điều này Hiến pháp 1992 và Luật thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật tuy đã chú ý nhưng còn những mặt chưa rõ. Đó là những vấn đề sau đây:

- *Một là,* Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp, tức là cơ quan duy nhất có quyền làm Hiến pháp và các đạo luật (gọi tắt là quyền lập pháp). Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam có quyền ra các văn bản pháp quy (Nghị định, Nghị quyết...) gọi tắt là quyền lập quy tức là quyền ra các văn bản có giá trị dưới luật. Ở đây đặt ra một loạt vấn đề cần giải quyết là:

+ Những lĩnh vực nào thì thuộc quyền lập pháp và những lĩnh vực nào thuộc quyền lập quy. Không

phân rõ điều này thì lạm quyền, mâu thuẫn chồng chéo giữa hoạt động của Quốc hội và Chính phủ tất yếu sẽ xảy ra.

+ Giữa lập pháp và lập quy có quan hệ với nhau như thế nào? Hoạt động lập quy của Chính phủ phải là hoạt động do lập pháp giao cho hay do Hiến pháp quy định? Những lĩnh vực nào thuộc thẩm quyền lập quy của Chính phủ với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất.

- *Hai là,* nội dung giám sát tối cao của Quốc hội theo quy định của Hiến pháp 1992 đặc biệt đối với Chính phủ là gì? Các hình thức và phương pháp giám sát nào có hiệu quả?

- *Ba là,* quan hệ giữa Quốc hội và Uỷ ban Thường vụ Quốc hội trong hoạt động lập pháp như thế nào? Pháp lệnh do Uỷ ban Thường vụ Quốc hội ban hành có phải là hoạt động "lập pháp uỷ quyền" hay không? Những lĩnh vực nào thì thuộc "lập pháp uỷ quyền"? Có cho phép Chính phủ ban hành văn bản thuộc lập pháp uỷ quyền hay không?

- *Bốn là,* Chính phủ là cơ quan quản lý nhà nước cao nhất. Quản lý phải đi đôi với kiểm tra, thanh tra và kiểm sát các hoạt động của các cơ quan thuộc nền hành chính nhà nước, các tổ chức kinh tế, văn hoá, xã hội và mọi công dân trong việc tuân thủ pháp luật. Vì vậy có

nên giao cho Chính phủ chức năng kiểm sát chung mà Viện kiểm sát chỉ thực hành chức năng công tố? Ở nhiều nước, quyền hành pháp bao gồm quyền kiểm sát và quyền công tố (ở những nước theo chế độ Tổng thống thì quyền này giao cho Tổng thống, còn ở những nước theo chế độ đại nghị thì thuộc Thủ tướng Chính phủ), quyền tư pháp chỉ là quyền xét xử của toà án.

- *Năm là,* phân định lại chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan có chức năng kiểm tra, thanh tra, kiểm sát, điều tra về tính hợp pháp của các quyết định. Hiện nay, Hiến pháp cũng như Luật tổ chức chưa quy định và phân biệt rõ ràng các hoạt động này. Do đó, các hoạt động này đang bị dàn trải giao cho nhiều cơ quan, mâu thuẫn chồng chéo hoặc ỷ lại là không tránh khỏi. Vì vậy, cần phải sớm phân định rõ ràng các hoạt động này.

- *Sáu là,* về tổ chức và hoạt động của bộ máy tư pháp cũng đang đặt ra một loạt các vấn đề cần phải tiếp tục cải cách hoàn thiện như:

+ Phân định lại thẩm quyền giữa các cấp toà án để thực hiện cấp huyện xét xử sơ thẩm, cấp tỉnh, thành trực thuộc Trung ương xét xử phúc thẩm và cấp Trung ương chỉ xét xử giám đốc thẩm và tái thẩm.

+ Tổ chức và hoạt động của toà án như thế nào để bảo đảm cho nguyên tắc cơ bản, đặc thù trong hoạt

động tư pháp là "Khi xét xử, thẩm phán và hội thẩm nhân dân độc lập và chỉ tuân theo pháp luật", thực hiện ngày một tốt hơn trong thực tiễn.

+ Ngoài Toà án nhân dân xét xử các vụ án hình sự, dân sự,hôn nhân gia đình như trước đây, Hiến pháp 1992 còn quy định có các toà án khác theo luật định. Hiện nay đã có thêm Toà án kinh tế, Toà án hành chính, Toà án lao động. Từng bước sẽ nghiên cứu hoàn thiện các loại hình toà án.

- *Bảy là,* Hội đồng nhân dân có nên xác định là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương hay không? Tổ chức và hoạt động của nó như thế nào để không mang tính hình thức. Làm rõ hơn mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân cùng cấp và giữa các cấp để bảo đảm cho quản lý nhà nước thông suốt, có hiệu lực, hạn chế các biểu hiện cục bộ, địa phương chủ nghĩa "phép vua thua lệ làng".

2. Phương hướng tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam

2.1. Vì sao phải tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện nhà nước ta?

- Mặc dù bộ máy nhà nước ta đã được cải cách và đổi mới một bước qua Hiến pháp 1992, nhưng cũng còn

đặt ra một số vấn đề cần phải tiếp tục cải cách, hoàn thiện, cùng với điều đó như Văn kiện Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương (Khoá VII) chỉ rõ: "Tổ chức và hoạt động của Nhà nước ta còn bộc lộ nhiều khuyết điểm và yếu kém: hệ thống pháp luật chưa đồng bộ, chưa tạo đủ khuôn khổ pháp lý cần thiết, việc thi hành pháp luật chưa nghiêm, kỷ cương, kỷ luật lỏng lẻo. Một bộ phận của những người có trách nhiệm giữ gìn pháp luật lại chính là những người làm sai pháp luật... Tổ chức bộ máy nhà nước cồng kềnh, nhiều tầng nấc, công việc chồng chéo và nhiều khi cản trở lẫn nhau, hiệu lực và hiệu quả thấp...." Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII lại nhấn mạnh: "Bộ máy Nhà nước ta chưa thật trong sạch vững mạnh"[1].

- Sự nghiệp đổi mới, xây dựng và bảo vệ đất nước đang diễn ra trong điều kiện trong nước và quan hệ quốc tế thuận lợi cho sự phát triển. Đồng thời đất nước cũng đứng trước những thách thức lớn với những nguy cơ, gay gắt nhất là nguy cơ tụt hậu xa hơn về kinh tế, công nghệ so với các nước xung quanh. Điều đó đòi hỏi phải tiếp tục đổi mới một cách toàn diện cả về bề rộng

---

1 . Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997, tr. 38, 39.

lẫn chiều sâu nhằm giải phóng triệt để lực lượng sản xuất xã hội, phát huy cao độ mọi nguồn lực trong nước, đồng thời tranh thủ tối đa các nguồn lực bên ngoài. Bước đổi mới về kinh tế 10 năm qua là rất quan trọng, nhưng bước đổi mới tiếp theo về kinh tế lại càng quan trọng hơn. Bởi nó phải hướng vào giải quyết nhiều vấn đề phức tạp với mục tiêu là "xây dựng nước ta thành một nước công nghiệp, có cơ sở vật chất - kỹ thuật hiện đại, cơ cấu kinh tế hợp lý, quan hệ sản xuất tiến bộ..."[1].

Việc tiếp tục đẩy mạnh cải cách kinh tế không thể xảy ra một cách tự phát mà phải phát huy vai trò và hiệu lực của bộ máy nhà nước, đủ sức quản lý và hướng dẫn thị trường, phát huy đầy đủ tác dụng tích cực và hạn chế ngăn ngừa các mặt trái của nó. Thực tiễn 10 năm đổi mới vừa qua cho thấy, không thể đẩy tới công cuộc cải cách kinh tế nếu không tiến hành cải cách bộ máy nhà nước nói chung và cải cách hành chính nói riêng. Cả hai cuộc cải cách này phải quan hệ chặt chẽ với nhau nhằm tác động qua lại giữa thượng tầng kiến trúc và hạ tầng cơ sở.

- Bộ máy nhà nước là trụ cột của hệ thống chính trị. Việc xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do

---

1 . Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr. 18.

dân và vì dân mở rộng và phát triển nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân và tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trên mọi lĩnh vực không thể không tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước.

- Thời đại ngày nay là thời đại của cách mạng khoa học - kỹ thuật phát triển như vũ bão, bùng nổ thông tin, đồng thời như Báo cáo chính trị tại Đại hội VIII của Đảng nhận định: "Sự nghiệp đổi mới, xây dựng và bảo vệ đất nước tiếp tục phát triển trong tình hình thế giới diễn biến nhanh chóng, phức tạp và chứa đựng những yếu tố khó lường"[1]. Trong điều kiện đó, tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước chẳng những là đòi hỏi khách quan đối với nước ta mà trở thành xu hướng chung của nhiều nước để *một mặt,* sử dụng thành quả của thời đại vào quản lý nhà nước và *mặt khác,* làm cho bộ máy nhà nước phù hợp với thời đại mới.

2.2. Quán triệt các quan điểm cơ bản về tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cần quán triệt các quan điểm cơ bản sau đây:

---

1 . *Sđd*, tr. 75-76.

2.2.1. Xây dựng nhà nước xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân, lấy liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức làm nền tảng do Đảng cộng sản lãnh đạo. Thực hiện đầy đủ quyền làm chủ của nhân dân, giữ vững kỷ cương xã hội, chuyên chính với mọi hành động xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và của nhân dân.

Thực chất của quan điểm này là phải giữ vững bản chất giai cấp của Nhà nước ta trong quá trình cải cách, đổi mới bộ máy nhà nước. Không vì cải cách, đổi mới mà làm biến dạng bản chất của Nhà nước ta. Giữ vững bản chất giai cấp của Nhà nước trong quá trình cải cách bộ máy nhà nước có ý nghĩa chỉ đạo các hành động thực tiễn khi tiến hành cải cách, bảo đảm cho quá trình đó vận động và phát triển theo con đường xã hội chủ nghĩa.

Để giữ vững bản chất giai cấp của Nhà nước ta, trước hết phải quán triệt tư tưởng, quan điểm của giai cấp công nhân từ việc cải cách thể chế bộ máy đến cả con người trong bộ máy ấy. Đồng thời nhà nước đó cũng phải mang tính dân tộc, tính nhân dân sâu sắc. Đó là nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Bảo đảm trên thực tế quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân.

Giữ vững bản chất giai cấp công nhân của Nhà nước ta trong quá trình đổi mới còn đòi hỏi từng bước

hoàn thiện và mở rộng dân chủ xã hội chủ nghĩa, phát huy quyền làm chủ của nhân dân trên mọi lĩnh vực. Tuy nhiên, dân chủ phải đi đôi với kỷ cương, kỷ luật. Do vậy, cùng với quá trình dân chủ hóa phải thực hành chuyên chính với những hành vi xâm phạm lợi ích của nhân dân, xâm phạm lợi ích quốc gia.

Trong suốt quá trình cải cách bộ máy nhà nước, từ việc đổi mới và hoàn thiện pháp luật, đến việc thiết kế bộ máy và xây dựng con người trong bộ máy đó phải quán triệt quan điểm giữ vững bản chất giai cấp của Nhà nước.

2.2.2. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp

Đây vừa là quan điểm chỉ đạo quá trình cải cách xây dựng bộ máy nhà nước, lại vừa là nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước ta.

Quan điểm có tính nguyên tắc này có ý nghĩa chỉ đạo hoạt động thực tiễn cải cách bộ máy Nhà nước ta, góp phần giữ vững bản chất kiểu mới của Nhà nước. Trước hết, quan điểm này chỉ rõ việc tổ chức và hoạt động của Nhà nước ta không theo nguyên tắc phân quyền như nhiều chính thể của các nước khác. Mặc dầu so với việc tổ chức quyền lực nhà nước trên thực tế, nguyên tắc phân chia quyền lực theo học thuyết tam

quyền phân lập có những tiến bộ và ưu việt. Nhưng trên thực tế, quyền lực nhà nước bao giờ cũng tập trung trước hết trong tay giai cấp cầm quyền. Vì vậy, cho dù các học giả tư sản cố gắng phân chia quyền lực một cách cụ thể như thế nào đi chăng nữa thì quyền lực nhà nước tư sản xét về bản chất giai cấp trước sau vẫn nằm trong tay giai cấp tư sản cầm quyền.

Do đó, việc không thừa nhận nguyên tắc phân quyền trong tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước ta là nhằm giữ vững bản chất giai cấp của nhà nước kiểu mới. Nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất thể hiện quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Nhân dân là chủ thể duy nhất thực hiện quyền lực nhà nước. Khi cải cách bộ máy nhà nước theo quan điểm này, cần thiết kế bộ máy sao cho lợi ích của nhân dân được bảo đảm. Đó là một nhà nước mà mọi quyền hạn và hiệu lực đều ở nơi dân. Nhân dân có quyền bày tỏ ý chí của mình một cách trực tiếp (bằng dân chủ trực tiếp) hoặc thông qua đại biểu của mình, biến ý chí đó thành ý chí nhà nước, thành quy.phạm có tính bắt buộc chung đối với mọi thành viên của xã hội (dân chủ đại diện).

Quan điểm có tính nguyên tắc nói trên còn chỉ rõ, quyền lực là thống nhất, nhưng không có nghĩa không có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Đảng và Nhà nước ta đã chủ trương phân công

và phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền. Điều đó có ý nghĩa là trong quá trình cải cách và xây dựng nhà nước, phải chú trọng xác định rõ chức năng, quyền hạn và nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền để hạn chế sự lạm quyền, lộng quyền, chồng chéo và cản trở công việc của nhau. Tuy nhiên, không phải vì phân công, phân nhiệm rạch ròi mà các cơ quan nhà nước quay lưng lại với nhau, không phối hợp với nhau.

2.2.3. Thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước:

Đây là nguyên tắc nền tảng trong tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị nói chung và của bộ máy Nhà nước ta nói riêng. Xa rời nguyên tắc này, bộ máy nhà nước sẽ kém hiệu lực và sức mạnh.

Quán triệt nguyên tắc này trong cải cách và xây dựng bộ máy nhà nước phải thể hiện trên nhiều mặt, từ xây dựng pháp luật đến các hoạt động tổ chức thực tiễn cụ thể. Tuy nhiên, biểu hiện cơ bản nhất vẫn là thể hiện ở cách thức tổ chức và phân công quyền lực giữa các cơ quan nhà nước, ở sự phân cấp giữa chính quyền Trung ương và địa phương, ở chế độ giao quyền và tự chịu trách nhiệm giữa cá nhân với tập thể... Nội dung của nguyên tắc tập trung dân chủ thường được thể hiện ở các chế định pháp lý về bầu cử, bổ nhiệm, ra quyết định, mối quan hệ giữa cơ quan cấp trên với cơ quan

cấp dưới, giữa cá nhân phụ trách với tập thể lãnh đạo... Trong mỗi loại cơ quan nhà nước khác nhau thì nội dung của nguyên tắc tập trung dân chủ biểu hiện cũng khác nhau do phụ thuộc vào nhiệm vụ, chức năng của từng cơ quan.

Khi đổi mới và xây dựng, cần chú trọng tăng cường sự lãnh đạo và điều hành tập trung thống nhất của Trung ương, nhưng đồng thời phải phát huy tính chủ động năng động của địa phương, khắc phục khuynh hướng phân tán cục bộ và tập trung quan liêu.

2.2.4. Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam , quản lý xã hội bằng pháp luật, đồng thời coi trọng giáo dục, nâng cao đạo đức.

Đây là quan điểm có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, chỉ đạo suốt quá trình cải cách và xây dựng Nhà nước ta. Bởi vì có tăng cường pháp chế, xây dựng nhà nước pháp quyền, quản lý xã hội bằng pháp luật mới bảo đảm cho Nhà nước ta giữ vững được bản chất giai cấp, quyền lực nhà nước mới thống nhất và tập trung nơi nhân dân và nguyên tắc tập trung dân chủ mới có điều kiện bảo đảm trở thành hiện thực. Đó chính là nội dung cơ bản của việc tiếp tục cải cách và xây dựng Nhà nước ta. Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam và quản lý xã hội bằng pháp luật tuy là những khái niệm có nội hàm

riêng của mình, nhưng đều có một điểm chung giống nhau là đề cao vai trò của pháp luật trong đời sống nhà nước và xã hội. Vì vậy, quá trình tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước ta là quá trình tăng cường vai trò của pháp luật, làm cho pháp luật giữ được địa vị tối cao trong đời sống nhà nước và xã hội. Muốn vậy, không có con đường nào khác là phải quán triệt quan điểm tăng cường pháp chế, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam và quản lý xã hội bằng pháp luật trong quá trình cải cách, đổi mới bộ máy nhà nước. Đồng thời còn cần coi trọng giáo dục, nâng cao đạo đức xã hội chủ nghĩa, kết hợp sự điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản không chỉ bằng các quy phạm pháp luật mà còn bằng các quy tắc đạo đức mới.

2.2.5. Tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

Đây là nhân tố bảo đảm cho quá trình cải cách bộ máy nhà nước và xây dựng Nhà nước ta giữ vững được bản chất xã hội chủ nghĩa, chống được những nguy cơ chệch hướng. Vì vậy tăng cường sự lãnh đạo của Đảng chẳng những là quan điểm chỉ đạo quá trình cải cách xây dựng bộ máy nhà nước, mà còn là nguyên tắc tổ chức và hoạt động của chính bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, trong điều kiện ngày nay, tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước phải gắn liền và

dựa trên cơ sở đổi mới và chỉnh đốn Đảng, bao gồm đổi mới cả nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

2.3. Những nhiệm vụ cơ bản của việc tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Để tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng nhà nước ngày càng vững mạnh, trong sạch, có hiệu lực và hiệu quả, trong thời gian tới, cần phải thực hiện tốt các phương hướng và nhiệm vụ cơ bản sau đây:

2.3.1. Phương hướng thứ nhất: Mở rộng dân chủ xã hội chủ nghĩa, phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong xây dựng và quản lý nhà nước.

- Đây là phương hướng vừa cơ bản, vừa cấp bách hàng đầu là nhằm giữ vững và phát huy bản chất tốt đẹp của Nhà nước ta, ngăn chặn và đẩy lùi tình trạng suy thoái đạo đức, tham nhũng, lãng phí, quan liêu sách nhiễu nhân dân trong bộ máy nhà nước. Đây là vấn đề có ý nghĩa sống còn đối với chế độ ta.

- Mở rộng dân chủ phải đi đôi với tăng cường kỷ luật, kỷ cương, quyền lợi đi dôi với trách nhiệm, nghĩa vụ.

- Để thực hiện phương hướng nêu trên, điều quan trọng hàng đầu là: nâng cao chất lượng chế độ dân chủ đại diện, mở rộng và có cơ chế từng bước thực hiện chế độ dân chủ trực tiếp một cách thiết thực, đúng hướng

và có hiệu quả. Vì vậy, Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII xác định các nhiệm vụ sau đây:

Tiếp tục cải tiến chế độ bầu cử các cơ quan dân cử, bảo đảm cho cử tri tiếp xúc, đối thoại với ứng cử viên, có đủ thông tin để trao đổi, nhận xét, lựa chọn và bầu cử đại diện của mình thực sự dân chủ trên cơ sở có sự lãnh đạo, hướng dẫn về tiêu chuẩn, cơ cấu.

- Nâng cao chất lượng hoạt động của các cơ quan dân cử (Quốc hội, Hội đồng nhân dân) để các cơ quan này thực sự là cơ quan đại diện của nhân dân và là cơ quan quyền lực nhà nước trong việc xem xét và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, của địa phương.

- Đẩy mạnh cải cách thể chế và thủ tục hành chính trong các lĩnh vực trực tiếp liên quan đến đời sống nhân dân.

- Xác định rõ trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan nhà nước trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của nhân dân.

- Các cơ quan có thẩm quyền lập pháp, lập quy cần rà soát, sửa đổi, bổ sung và xây dựng mới các văn bản pháp luật với các định chế cụ thể, rõ ràng .

- Nghiên cứu thực hiện từng bước chế độ dân chủ trực tiếp, trước hết ở cấp cơ sở.

2.3.2. Đổi mới, nâng cao chất lượng công tác lập pháp và giám sát tối cao của Quốc hội đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước.

Thực hiện nhiệm vụ này vừa thể hiện nội dung xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam, vừa phản ảnh quan điểm có tính nguyên tắc trong xây dựng bộ máy Nhà nước ta là quyền lực Nhà nước ta là thống nhất nhưng có phân công và phối hợp giữa ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Bởi vì xây dựng nhà nước pháp quyền cũng như thực hiện nguyên tắc quyền lực là thống nhất, nhưng có sự phân công và phối hợp phải là quá trình đề cao vai trò và giá trị xã hội của pháp luật, làm cho nó giữ địa vị tối cao trong đời sống nhà nước và xã hội. Muốn cho quá trình này trở thành hiện thực, điều quan trọng hàng đầu là phải có một hệ thống pháp luật tốt cả về nội dung lẫn hình thức thể hiện. Bởi vì trên nấc thang các giá trị của xã hội, pháp luật không phải là nấc thang giá trị cao nhất.

Trong đời sống xã hội, còn có nhiều nấc thang giá trị cao hơn pháp luật như chân lý, lẽ phải, danh dự, tự do, công bằng..., pháp luật chỉ có thể ở nấc thang giá trị cao nhất khi nội dung của nó bao chứa đầy đủ các yếu tố trên. Vì vậy, việc đề cao vai trò và giá trị xã hội của pháp luật không thể tách rời quá trình nâng cao chất lượng của hệ thống pháp luật. Chỉ có hệ thống pháp luật có chất lượng tốt mới là pháp luật của Nhà nước

pháp quyền và nó mới xứng đáng được đề cao, thừa nhận và giữ vai trò thống trị trong xã hội. Chất lượng tốt của một hệ thống pháp luật xét về nội dung, theo chúng tôi, vừa phải thể hiện ý chí của giai cấp, vừa phải "nhiễm" trong mình nó các giá trị của xã hội. Hệ thống pháp luật đó ở nước ta, vừa phải thể hiện sâu sắc ý chí của đại đa số nhân dân lao động dưới sự lãnh đạo của Đảng, vừa phải ghi nhận đầy đủ, chính xác các giá trị mà xã hội có, xã hội cần, xã hội ủng hộ. Các giá trị đó vừa là lợi ích của cá nhân, của dân tộc và nhân loại.

Chất lượng tốt của hệ thống pháp luật, xét về mặt hình thức thể hiện, đó là hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật, tuy có thứ bậc cao thấp khác nhau, trong đó Hiến pháp, các đạo luật, các bộ luật có vị trí đứng đầu, nhưng tất cả đều tồn tại trong thể thống nhất và phối hợp.

Ở nước ta, việc nâng cao chất lượng của hệ thống pháp luật có quan hệ mật thiết không tách rời với việc nâng cao chất lượng của đường lối, chính sách lãnh đạo của Đảng. Đường lối, chính sách của Đảng chỉ đạo pháp luật của Nhà nước cả về định hướng xây dựng lẫn nội dung của nó. Vì vậy, các định hướng xây dựng pháp luật xác định trong đường lối, chính sách của Đảng càng cụ thể, chi tiết, rõ ràng, hoạt động xây dựng pháp luật của Nhà nước càng có căn cứ khoa học để nâng cao chất lượng. Đường lối, chính sách của Đảng là sự phản

ảnh quy luật tồn tại và phát triển của xã hội ta trong từng thời kỳ cách mạng. Nội dung của đường lối, chính sách của Đảng càng phản ảnh chính xác, rõ ràng quy luật tồn tại và phát triển của các quan hệ xã hội, cần phải điều chỉnh bằng pháp luật thì việc thể chế hoá tính quy luật đó càng đúng đắn và xác thực. Vì vậy, nâng cao chất lượng của đường lối, chính sách của Đảng cầm quyền có ý nghĩa quyết định trong việc nâng cao chất lượng của hệ thống pháp luật.

Chất lượng của hệ thống pháp luật còn phụ thuộc vào năng lực lập pháp của Quốc hội và lập quy của Chính phủ. Đường lối, chính sách của Đảng chỉ đạo pháp luật đúng đắn, xác thực, nhưng năng lực thể chế hoá không tốt thì cũng không thể có pháp luật tốt. Vì vậy, nâng cao chất lượng của hệ thống pháp luật không tách rời với việc nâng cao năng lực của hoạt động lập pháp và lập quy. Ở nước ta, hoạt động lập pháp và hoạt động lập quy chưa được phân định một cách rạch ròi về nội dung và thẩm quyền cũng như trình tự ban hành. Do đó, nâng cao năng lực lập pháp và lập quy, trước hết, cần sớm xác định cơ sở khoa học và pháp luật cho việc phân định thẩm quyền và trình tự xây dựng pháp luật. Đồng thời, phải đặc biệt coi trọng việc nâng cao năng lực kỹ thuật xây dựng và năng lực nhận thức thực tiễn của những người trực tiếp tham gia vào quá trình pháp luật. Đúng như C.Mác đã viết: "Nhà lập pháp

phải coi mình như là nhà khoa học tự nhiên. Ông ta không *làm ra* pháp luật, ông ta không phát minh ra chúng, mà chỉ nêu chúng lên, ông ta biểu hiện những quy luật nội tại của những mối quan hệ tinh thần thành những đạo luật thành văn có ý thức. Chúng ta sẽ phải chê trách nhà lập pháp là vô cùng tuỳ tiện, nếu như ông ta thay thế bản chất của sự việc bằng những điều bịa đặt của mình"[1].

Hệ thống pháp luật có chất lượng tốt còn thể hiện ở sự phù hợp giữa luật quốc gia và luật quốc tế. Vì vậy, nâng cao chất lượng lập pháp còn đòi hỏi khi ký kết hoặc phê chuẩn các Công ước quốc tế cần phải tính toán, cân nhắc, rà soát, đối chiếu nhằm bảo đảm sự thống nhất và phù hợp giữa luật quốc gia và luật quốc tế. Đây chẳng những là một tiêu chuẩn của nhà nước pháp quyền, mà còn là một đòi hỏi của chính sách mở cửa, hội nhập và ổn định phát triển đất nước. Cốt lõi của luật quốc tế hiện đại là nhân quyền và chủ quyền quốc gia. Vì vậy, sự phù hợp giữa luật quốc gia và luật quốc tế còn bắt nguồn từ yêu cầu bảo vệ quyền con người và chủ quyền quốc gia.

Pháp luật có chất lượng tốt đến đâu, bản thân nó cũng không tự mình trở thành hiện thực trong cuộc

---

1. C. Mác và Ph. Ăngghen: *Toàn tập*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, t.1, tr. 232.

sống. Do vậy, có pháp luật tốt chưa đủ, mà còn phải tiến hành một loạt các hoạt động làm cho pháp luật trở thành hiện thực trong cuộc sống. Trong các hoạt động đó, giám sát tối cao của Quốc hội là hoạt động góp phần làm cho pháp luật được thực hiện và tuân thủ thống nhất trong cả nước. Tuy các Hiến pháp của nước ta đều quy định chức năng kiểm soát tối cao của Quốc hội, nhưng đến nay việc thực hiện chức năng này còn lúng túng chưa đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn. Vì vậy, nâng cao chất lượng hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp là một trong những phương hướng tiếp tục cải cách hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước. Để làm được điều đó, cần tiến hành các công việc sau:

+ Xác định rõ hơn phạm vi, nội dung, cơ chế thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội, của các Uỷ ban của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp.

+ Phân định rõ tính chất, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn khác nhau giữa hoạt động giám sát của hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước với hoạt động kiểm tra, thanh tra của hệ thống cơ quan quản lý nhà nước và hoạt động kiểm sát của hệ thống cơ quan viện kiểm sát. Các hoạt động này còn trùng lắp chưa phân định rõ nên không tránh khỏi kém hiệu lực, hiệu quả và ỷ lại nhau.

2.3.3. Cải cách nền hành chính nhà nước

Đây là nhiệm vụ trọng tâm của việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước trong những năm trước mắt. Mục tiêu của cải cách hành chính là "nhằm xây dựng một nền hành chính trong sạch, có đủ năng lực, sử dụng đúng quyền lực và từng bước hiện đại hoá để quản lý có hiệu lực và hiệu quả công việc nhà nước, thúc đẩy xã hội phát triển lành mạnh, đúng hướng, phục vụ đắc lực đời sống nhân dân, xây dựng nếp sống và làm việc theo pháp luật trong xã hội"[1].

Cải cách hành chính được xem là nhiệm vụ trọng tâm của cải cách bộ máy nhà nước, bởi vì hành chính là khâu tổ chức thực hiện đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước trong thực tế, đó là nơi thể hiện trực tiếp và cuối cùng vai trò, chức năng và bản chất ưu việt của Nhà nước kiểu mới; đồng thời, nó là khâu hội tụ, tập trung nhất, trực tiếp nhất, nghiêm trọng nhất các khuyết tật của hệ thống chính trị nói chung, của bộ máy nhà nước nói riêng hiện nay. Thực tiễn chỉ ra rằng, không thể đẩy tới công cuộc cải cách kinh tế, nếu không xúc tiến cải cách hành chính, vì thế cải cách hành chính không chỉ là nhiệm vụ trọng tâm mà còn là nhiệm vụ bức xúc nhất hiện nay.

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương khoá VII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr. 29.

Cải cách hành chính phải được tiến hành trên cơ sở pháp luật và tiến hành đồng bộ trên cả ba mặt: cải cách thể chế hành chính; tổ chức bộ máy và xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ công chức hành chính.

- Về cải cách thể chế hành chính: Nghị quyết Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương (khoá VII) cũng như Báo cáo chính trị tại Đại hội VIII đều coi cải cách thủ tục hành chính là khâu đột phá của cải cách thể chế. Bởi vì đây là khâu đụng chạm trực tiếp đến lợi ích của nhân dân, của các doanh nghiệp, đụng chạm trực tiếp đến phát triển kinh tế. Đồng thời, thông qua việc rà soát cải cách thủ tục mà phát hiện những chỗ cần đổi mới trong chính sách, thể chế, tổ chức bộ máy, quy chế làm việc và phối hợp giữa các cơ quan hành chính. Mặc dù đến nay Chính phủ mới ban hành thủ tục hành chính trong 5 lĩnh vực trọng điểm (phân bố ngân sách và cấp phát vốn đầu tư xây dựng cơ bản; đầu tư trực tiếp của nước ngoài; xuất - nhập cảnh; cấp phép xây dựng và quyền sử dụng đất xây dựng; khiếu nại tố cáo của công dân), nhưng đó mới chỉ là bước khởi đầu, còn phải tiếp tục đẩy mạnh theo phương hướng loại bỏ những khâu bất hợp lý và phiền hà, ngăn chặn tệ cửa quyền, tham nhũng, hối lộ, vi phạm pháp luật. Cùng với việc cải cách thủ tục phải tiếp tục hoàn chỉnh pháp luật về nội dung, đặc biệt là các thể chế quy định về một nền hành chính dân chủ, thực hiện quyền lực

của dân và thể chế kinh tế thị trường nhiều thành phần định hướng xã hội chủ nghĩa.

- Về tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy hành chính, Văn kiện Đại hội VIII nhấn mạnh, các nhiệm vụ cải cách cơ cấu tổ chức, xác định biên chế, quy chế hoạt động của bộ máy hành chính các cấp theo hướng bộ máy tinh gọn, bảo đảm sự điều hành tập trung, thống nhất, thông suốt, có hiệu lực từ Chính phủ đến chính quyền địa phương, cơ sở, đồng thời phát huy tính chủ động năng động của địa phương cơ sở.

+ Xác định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền địa phương.

+ Kiện toàn bộ máy chính quyền cấp huyện và cơ sở đủ sức quản lý, giải quyết kịp thời, đúng thẩm quyền những vấn đề cuộc sống đặt ra và nhân dân đòi hỏi.

- Về tiếp tục xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức hành chính, Văn kiện Đại hội VIII nhấn mạnh các công việc sau đây:

+ Xây dựng và ban hành văn bản pháp luật về chế độ công vụ và công chức.

+ Quy định các chế độ đào tạo, tuyển dụng, sử dụng công chức.

+ Xây dựng đội ngũ cán bộ công chức nhà nước vừa có năng lực, vừa trong sạch khi thừa hành công vụ.

2.3.4. Tiếp tục cải cách tổ chức và hoạt động tư pháp.

Các cơ quan tư pháp là các cơ quan giữ gìn và bảo vệ pháp luật. Vì thế toàn bộ hoạt động của nó là biểu hiện điển hình của việc tuân thủ và thực hiện pháp luật. Do đó tiếp tục cải cách tư pháp, theo Văn kiện Đại hội VIII cần tiến hành theo các nhiệm vụ sau:

- Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống các văn bản pháp luật làm cơ sở cho tổ chức và hoạt động của hệ thống các cơ quan tư pháp, bảo đảm cho mọi vi phạm pháp luật đều phải bị xử lý, mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật.

- Củng cố kiện toàn bộ máy các cơ quan tư pháp, phân định lại thẩm quyền xét xử của Toà án nhân dân, từng bước mở rộng thẩm quyền xét xử sơ thẩm cho toà án cấp huyện.

- Đổi mới tổ chức và hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân, các cơ quan điều tra, cơ quan thi hành án và các cơ quan bổ trợ tư pháp.

- Xây dựng đội ngũ thẩm phán, thư ký toà án, điều tra viên, kiểm sát viên.... có phẩm chất chính trị và đạo đức, chí công vô tư, trình độ nghiệp vụ vững vàng, bảo đảm bộ máy trong sạch, vững mạnh.

Tất cả các nhiệm vụ trên đều phải được tiến hành theo phương hướng bảo đảm cho nguyên tắc cơ bản, xuyên suốt trong toàn bộ tổ chức và hoạt động của hệ

thống tư pháp là độc lập và chỉ tuân theo pháp luật và ngày càng được bảo đảm thực hiện trong thực tế.

2.3.5. Đẩy mạnh đấu tranh chống tham nhũng

Văn kiện Đại hội VIII xác định: Đấu tranh chống tham nhũng trong bộ máy nhà nước phải tiến hành kiên quyết, thường xuyên và có hiệu quả. Phương hướng đấu tranh chống tham nhũng là: "Kết hợp những biện pháp cấp bách với những giải pháp có tầm chiến lược nhằm vừa hoàn thiện cơ chế, chính sách, kiện toàn tổ chức, chấn chỉnh công tác quản lý, khắc phục sở hở, vừa xử lý nghiêm, kịp thời mọi vi phạm, tội phạm, huy động và phối hợp chặt chẽ mọi lực lượng đấu tranh nhằm ngăn chặn, đẩy lùi và loại trừ tệ tham nhũng"[1].

Phương pháp đấu tranh chống tham nhũng là phải gắn chặt với đấu tranh chống buôn lậu, lãng phí, quan liêu, tập trung vào các hành vi lợi dụng chức quyền, tham ô, nhận hối lộ, chú ý những lĩnh vực trọng điểm như đất đai, nhà ở, xây dựng cơ bản, hợp tác đầu tư, tài chính, ngân hàng, xuất - nhập khẩu, xuất - nhập cảnh, hải quan, hoạt động tư pháp, quản lý tài sản công, quản lý vốn trong các doanh nghiệp nhà nước.

Để thực hiện phương hướng và phương pháp đấu tranh chống tham nhũng nói trên, cần phải làm các việc sau đây:

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr. 133.

- Tiếp tục kiện toàn bộ máy nhà nước, đẩy mạnh cải cách hành chính, tăng cường quản lý nhà nước, thực hiện công khai và dân chủ trong phân phối ngân sách, kinh phí, duyệt các chương trình dự án đầu tư. Kiểm tra chặt chẽ việc sử dụng chi tiêu ngân sách nhà nước. Tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý vốn trong các doanh nghiệp nhà nước, quản lý tài sản trong cơ quan nhà nước. Tiếp tục cải tiến chế độ tiền lương, bảo đảm cho công chức có thể sống bằng thu nhập từ lương. Có kế hoạch triển khai việc kê khai thu nhập và nhà đất của công chức và cán bộ Đảng từ Trung ương đến các cấp.

- Xử lý nghiêm minh kịp thời các vụ tham nhũng ở mọi nơi, mọi cấp, đối với mọi cương vị.

- Kiện toàn các cơ quan bảo vệ pháp luật... làm cho bộ máy thực sự trong sạch, vững mạnh.

- Tăng cường giáo dục chính trị và phẩm chất đạo đức cho cán bộ, đảng viên. Quản lý và kiểm tra chặt chẽ đảng viên ở cả nơi công tác và nơi cư trú...

- Thủ trưởng các cơ quan, đơn vị phải gương mẫu không tham nhũng và phải chịu trách nhiệm về tệ nạn tham nhũng trong cơ quan, đơn vị của mình. Xây dựng cơ chế để Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị, xã hội, cán bộ, đảng viên, nhân dân phát hiện và tích cực tham gia chống tham nhũng... phát huy vai trò của các cơ quan thông tin đại chúng trong cuộc đấu tranh này.

Chương V

BẢN CHẤT, VAI TRÒ VÀ GIÁ TRỊ XÃ HỘI CỦA PHÁP LUẬT

I- NGUỒN GỐC VÀ BẢN CHẤT CỦA PHÁP LUẬT

1. Nguồn gốc của pháp luật

Theo quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, lịch sử phát triển của xã hội loài người đã trải qua 5 hình thái kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, không phải bất kỳ hình thái kinh tế - xã hội nào cũng có pháp luật. Trong xã hội cộng sản nguyên thuỷ chưa có nhà nước và vì vậy cũng chưa có pháp luật, lúc này mới chỉ có những quy tắc xử sự chung. Quy tắc xử sự chung đó chính là các quy phạm xã hội bao gồm: tập quán và các tín điều tôn giáo. Các quy phạm xã hội này có những đặc điểm cơ bản: *một là,* thể hiện ý chí phù hợp với lợi ích của toàn thị tộc, bộ lạc; *hai là,* chúng đều điều chỉnh cách xử sự của những con người liên kết với nhau theo tinh thần hợp tác cộng đồng; *ba là,* chúng được thực hiện một cách tự nguyện và theo thói quen của mỗi thành viên trong thị tộc bộ lạc. Các quy phạm xã hội trong xã hội cộng sản nguyên thuỷ điều chỉnh được các quan hệ xã

hội thời bấy giờ, bởi lẽ chúng phản ánh đúng trình độ phát triển kinh tế - xã hội của một xã hội chưa có tư hữu và giai cấp.

Khi chế độ tư hữu xuất hiện và xã hội phân chia thành giai cấp thì các tập quán thể hiện ý chí chung của mọi người không còn phù hợp nữa. Trong điều kiện lịch sử mới này, tầng lớp có của lợi dụng địa vị xã hội của mình đã tìm cách giữ lại những tập quán có lợi, vận dụng và biến đổi nội dung các tập quán sao cho chúng phù hợp với ý chí của giai cấp thống trị, nhằm mục đích củng cố và bảo vệ trật tự mà xã hội mong muốn. Bằng sự thừa nhận của nhà nước, các tập quán đã trở thành những quy tắc xử sự chung đó là quy phạm pháp luật. Đúng như Ăngghen nhận xét: "Quy tắc đó, thoạt tiên là thói quen, sau đó trở thành *pháp luật* "[1]. Mặt khác, cùng với sự phát triển của lực lượng sản xuất, của sự phân công lao động và người lao động ngày càng tăng đã xuất hiện nhiều mối quan hệ phát sinh trong xã hội đòi hỏi nhà nước phải có những quy phạm pháp luật mới để điều chỉnh. Vì vậy, hoạt động xây dựng pháp luật đã được tiến hành vào thời kỳ sớm nhất sau khi nhà nước ra đời. Tuy nhiên, hoạt động

---

1. C.Mác và Ph.Ăngghen: *Toàn tập*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, t.18, tr.378.

này lúc đầu còn đơn giản và phiến diện, nhiều quyết định của các cơ quan tư pháp, toà án đã có ý nghĩa như những nguyên tắc chung, những quy định chung hoặc thừa nhận những qui tắc tập quán phù hợp với lợi ích của giai cấp mình là pháp luật. Hệ thống pháp luật được hình thành dần cùng với sự phát triển của các nhà nước và hoạt động xây dựng pháp luật của các cơ quan Trung ương. Nhà nước đã ban hành ra các quy phạm pháp luật nhằm củng cố chế độ tư hữu và quy định đặc quyền cho giai cấp thống trị. Thí dụ: những văn bản pháp luật của các nhà nước chủ nô như: Bộ luật Hămmurabi được nhà nước chủ nô Babilon ban hành vào thế kỷ XVIII (tr CN). Bộ luật Đracông ra đời năm 621(tr CN) ở HyLạp, Bộ luật XII Bảng của nhà nước La Mã Cổ đại thế kỷ thứ V (tr CN), luật Mura ở Ấn Độ thế kỷ I (tr CN).

Như vậy, pháp luật ra đời cùng với nhà nước; là công cụ sắc bén để thực hiện quyền lực nhà nước, duy trì địa vị và bảo vệ lợi ích của giai cấp thống trị; nhà nước ban hành ra pháp luật và bảo đảm cho pháp luật được thực hiện. Nhà nước và pháp luật là sản phẩm của sự phát triển đến một trình độ nhất định của xã hội. Cùng với nhà nước, pháp luật ngày càng đóng vai trò quan trọng trong sự phát triển của xã hội.

2. Bản chất của pháp luật

Học thuyết Mác - Lênin về nhà nước và pháp luật lần đầu tiên trong lịch sử đã lý giải một cách đúng đắn, khoa học về bản chất của pháp luật và những mối quan hệ của nó với các hiện tượng khác nhau trong xã hội có giai cấp. Pháp luật chỉ phát sinh, tồn tại và phát triển trong xã hội có giai cấp. Pháp luật hoàn toàn không phải là sản phẩm thuần tuý của lý tính hay bản tính tự nhiên phi giai cấp của con người như học thuyết "pháp luật tự nhiên" quan niệm; mà cũng giống như bản chất nhà nước, bản chất của pháp luật thể hiện trước hết ở tính giai cấp của nó.

Tính giai cấp của pháp luật thể hiện trước hết ở chỗ, pháp luật phản ánh ý chí nhà nước của giai cấp thống trị. C.Mác và Ph.Ăngghen, khi nghiên cứu về pháp luật tư sản đã đi đến kết luận: Pháp luật của các ông chẳng qua chỉ là ý chí của giai cấp các ông được đề lên thành luật, cái ý chí mà nội dung là do các điều kiện sinh hoạt vật chất của giai cấp các ông quyết định. Nhờ nắm trong tay quyền lực nhà nước, giai cấp thống trị đã thông qua nhà nước để thể hiện ý chí của giai cấp mình một cách tập trung, thống nhất thành ý chí của nhà nước, ý chí đó được cụ thể hoá qua các văn bản pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban

hành và bảo đảm thực hiện.

Mặt khác, tính giai cấp của pháp luật còn thể hiện ở mục đích điều chỉnh các quan hệ xã hội. Mục đích của pháp luật trước hết nhằm để điều chỉnh quan hệ giữa các tầng lớp xã hội. Vì vậy, pháp luật là nhân tố để điều chỉnh về mặt giai cấp các quan hệ xã hội nhằm hướng các quan hệ xã hội phát triển theo một trật tự phù hợp với ý chí của giai cấp thống trị, bảo vệ và củng cố địa vị của giai cấp thống trị. Với ý nghĩa đó, pháp luật chính là công cụ để thực hiện sự thống trị giai cấp.

Như vậy, bản chất giai cấp luôn là thuộc tính chung của bất kỳ kiểu pháp luật nào, nhưng mỗi kiểu pháp luật có những cách thể hiện riêng. Chẳng hạn, pháp luật chủ nô công khai quy định quyền lực vô hạn của chủ nô và tình trạng vô quyền của nô lệ. Pháp luật phong kiến công khai quy định đặc quyền, đặc lợi của địa chủ phong kiến, cũng như quy định các chế tài hà khắc dã man để đàn áp những người lao động. Pháp luật tư sản luôn thể hiện ý chí của giai cấp tư sản và bảo vệ lợi ích cho giai cấp tư sản. Pháp luật xã hội chủ nghĩa thể hiện ý chí của giai cấp công nhân và nhân dân lao động, là công cụ để xây dựng xã hội mới trong đó mọi người đều được sống tự do, bình đẳng và công

bằng xã hội được bảo đảm.

Bên cạnh tính giai cấp, pháp luật còn mang tính xã hội. Pháp luật là do nhà nước, đại diện chính thức cho toàn xã hội ban hành. Vì vậy, ở chừng mực nào đó pháp luật còn thể hiện ý chí và lợi ích của các giai cấp và tầng lớp khác nhau trong xã hội. Thí dụ: pháp luật xã hội chủ nghĩa cùng với việc thể hiện ý chí của giai cấp công nhân và nhân dân lao động dưới sự lãnh đạo của Đảng, trong những điều kiện và hoàn cảnh cụ thể của mỗi thời kỳ, mỗi giai đoạn phát triển nhất định không thể không tính đến ý chí và lợi ích của các tầng lớp khác trong xã hội.

Tóm lại, xét về bản chất, pháp luật là một hiện tượng vừa mang tính giai cấp lại vừa thể hiện tính xã hội. Hai thuộc tính này có quan hệ mật thiết với nhau và gắn bó chặt chẽ với nhau trong một thể thống nhất. Nói cách khác, không có kiểu pháp luật nào chỉ thể hiện duy nhất tính giai cấp; và ngược lại, cũng không có kiểu pháp luật nào chỉ thể hiện tính xã hội.

Như vậy, pháp luật là hệ thống các quy tắc xử sự chung do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận, thể hiện ý chí của giai cấp thống trị và được bảo đảm thực hiện bằng sức mạnh cưỡng chế của nhà nước; là yếu tố bảo đảm sự ổn định và trật tự xã hội. Để hiểu rõ hơn bản

chất của pháp luật còn cần phải nghiên cứu xem xét nó trong các mối quan hệ khác.

3. Các mối quan hệ của pháp luật

3.1. Pháp luật và kinh tế

Mối quan hệ giữa pháp luật với kinh tế được biểu hiện dưới hai khía cạnh:

Một là, pháp luật là yếu tố của kiến trúc thượng tầng xã hội. Do đó, pháp luật trước hết được ra đời trên cơ sở hạ tầng và được quy định bởi cơ sở hạ tầng. Trong mối quan hệ này, các điều kiện kinh tế không chỉ là nguyên nhân trực tiếp quy định sự ra đời của pháp luật mà còn quyết định toàn bộ nội dung và sự phát triển của nó. C.Mác đã viết: Trong thời đại nào cũng thế, chính là vua chúa phải phục tùng những điều kiện kinh tế, chứ không bao giờ vua chúa lại ra lệnh cho những điều kiện kinh tế được. Chẳng qua, chế độ pháp luật về chính trị, cũng như về dân sự chỉ là cái việc nói lên, ghi chép lại quyền lực của những quan hệ kinh tế. Sự phụ thuộc của pháp luật vào kinh tế biểu hiện cụ thể ở các mặt sau đây:

- Cơ cấu kinh tế, hệ thống kinh tế quyết định cơ cấu của hệ thống pháp luật.

- Tính chất của các quan hệ kinh tế, của cơ chế kinh tế quyết định tính chất của các quan hệ pháp luật, mức độ và phương pháp điều chỉnh pháp luật.

- Các tổ chức và thiết chế pháp lý chịu ảnh hưởng quyết định từ chế độ kinh tế.

Hai là, mặc dù ra đời từ các điều kiện và tiền đề kinh tế nhưng pháp luật không phản ánh một cách thụ động các quan hệ kinh tế, mà còn có tính độc lập tương đối và tác động trở lại đối với kinh tế. Điều đó được thể hiện cụ thể ở các mặt sau đây:

- Nếu pháp luật được xây dựng phù hợp với các quy luật kinh tế - xã hội thì sẽ tác động tích cực đến sự phát triển kinh tế, đến cách tổ chức và vận hành toàn bộ nền kinh tế cũng như cơ cấu bên trong của nền kinh tế một cách có hiệu quả...

- Nếu pháp luật được xây dựng không phù hợp với các quy luật kinh tế - xã hội thì nó kìm hãm sự phát triển của toàn bộ nền kinh tế hoặc một trong các yếu tố hợp thành của hệ thống kinh tế...

Như vậy, sự tác động của pháp luật lên kinh tế phụ thuộc không nhỏ vào nhân tố chủ quan, vào hoạt động nhận thức của chủ thể xây dựng pháp luật. Vì vậy, chủ nghĩa chủ quan, duy ý chí trong công tác lập pháp sẽ không tránh khỏi dẫn đến một chế độ pháp luật lạc hậu, kìm hãm những yếu tố tích cực của đời sống kinh tế - xã hội, kìm hãm sự tiến bộ xã hội.

3.2. Pháp luật với chính trị

Theo V.I Lênin, trong mối quan hệ với chính trị,

pháp luật "là một biện pháp chính trị, là chính trị"[1]. Lịch sử phát triển xã hội loài người từ khi phân chia thành giai cấp đến nay đã chứng minh rằng, bất kỳ giai cấp thống trị nào cũng đều dựa vào pháp luật để thể hiện ý chí và thực hiện đường lối chính trị của giai cấp mình. Pháp luật trở thành hình thức ghi nhận thể hiện tập trung, trực tiếp chính trị của giai cấp thống trị, là biện pháp sắc bén nhất, hiệu quả nhất để thực hiện những yêu cầu, mục đích, nội dung chính trị của giai cấp cầm quyền. Mối liên hệ giữa pháp luật và chính trị thể hiện tập trung, trực tiếp ở nội dung cơ bản của cương lĩnh, mục tiêu, biện pháp của đường lối chính trị của giai cấp thống trị.

Mối liên hệ giữa pháp luật và chính trị thể hiện tập trung mối liên hệ giữa đường lối, chính sách của đảng cầm quyền và pháp luật của nhà nước. Đường lối chính trị của đảng cầm quyền có ý nghĩa chỉ đạo việc xây dựng pháp luật, tuyên truyền giáo dục pháp luật. Pháp luật thể chế hóa đường lối, chính sách của đảng thành ý chí chung, thành ý chí của nhà nước. Ngoài ra, pháp luật còn chịu ảnh hưởng nhất định của đường lối chính trị của các giai cấp và tầng lớp khác trong xã hội.

---

1. V.I Lênin: *Toàn tập*, Nxb Tiến bộ, Matxcơva, 1978, t. 30, tr. 129.

3.3. Pháp luật và nhà nước

Pháp luật và nhà nước là hai bộ phận của kiến trúc thượng tầng, luôn có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Cả hai hiện tượng này đều chung nguồn gốc ra đời và phát triển. Trong mối quan hệ này, nhà nước là một tổ chức đặc biệt của quyền lực chính trị, nhưng quyền lực đó chỉ có thể được thực hiện và có hiệu lực trên cơ sở của pháp luật; còn pháp luật là hệ thống những quy tắc xử sự do nhà nước ban hành và luôn phản ánh quan điểm, đường lối chính trị của lực lượng nắm quyền lực nhà nước, bảo đảm cho quyền lực đó được thực hiện trong xã hội. Với ý nghĩa đó, nhà nước không thể tồn tại và phát huy quyền lực nếu thiếu pháp luật; ngược lại, pháp luật chỉ phát sinh, tồn tại và có hiệu lực khi dựa trên cơ sở sức mạnh của quyền lực nhà nước. V.I Lênin viết: " ý chí, nếu nó là ý chí của nhà nước thì phải được biểu hiện dưới hình thức *một đạo luật do chính quyền* đặt ra; nếu không thế thì hai tiếng "ý chí" chỉ là một sự rung động không khí do những âm thanh rỗng tuếch gây nên"[1]. Vì lẽ đó, không thể nói pháp luật đứng trên nhà nước hay nhà nước đứng trên pháp luật. Cho nên, khi xem xét các vấn đề

---

1. V.I Lênin: *Toàn tập*, Nxb Tiến bộ, Mátxcơva, 1981, t. 32, tr. 429.

nhà nước và pháp luật, phải đặt chúng trong mối quan hệ qua lại với nhau. Mặt khác, khi nghiên cứu mối quan hệ này cũng cần nhận thức rõ rằng: pháp luật mặc dù do nhà nước ban hành nhưng khi đã được công bố thì nó trở thành một hiện tượng có sức mạnh công khai bắt buộc đối với mọi chủ thể, trong đó có cả nhà nước. Nhà nước nói chung và mỗi cơ quan của nó nói riêng đều phải tôn trọng và chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật. Đồng thời, nhà nước cũng không thể chủ quan duy ý chí khi xây dựng và ban bố luật, mà phải xuất phát từ nhu cầu khách quan của các điều kiện kinh tế - xã hội. Bởi lẽ, đó cũng chính là nội dung và yêu cầu khách quan mà pháp luật cần phản ánh và bảo vệ.

3.4. Pháp luật và các quy phạm xã hội khác

Pháp luật có quan hệ chặt chẽ với các quy phạm xã hội khác. Trong lịch sử hình thành và phát triển của mình, loài người đã dùng nhiều quy phạm xã hội để điều chỉnh các quan hệ xã hội. Đó là các quy phạm đạo đức, tập quán, tôn giáo, quy phạm của các tổ chức xã hội, quy phạm pháp luật, v.v.. Như vậy, quy phạm pháp luật chỉ là một trong nhiều loại quy phạm xã hội được dùng để điều chỉnh các quan hệ xã hội. Nhưng, khác với quy phạm xã hội khác, quy phạm pháp luật chỉ tồn tại và phát triển trong xã hội có giai cấp và sự

hình thành, tồn tại và phát triển của quy phạm pháp luật luôn gắn liền với nhà nước. Chính vì lẽ đó, pháp luật là yếu tố điều chỉnh không thể thiếu trong bất kỳ một nhà nước, một xã hội có phân chia giai cấp. Mặc dù vậy, không nên tuyệt đối hoá vai trò của pháp luật trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội. Vấn đề là ở chỗ, phải đánh giá đúng vai trò của nó và biết kết hợp sử dụng nó với các quy phạm xã hội khác để điều chỉnh các quan hệ xã hội một cách có hiệu quả nhất. Nói cách khác, để quản lý xã hội một cách có hiệu quả, ngoài yếu tố quan trọng của quy phạm pháp luật, chúng ta không thể xem nhẹ các yếu tố quy phạm xã hội khác. Vì vậy, cần phải tìm kiếm những nhân tố hợp lý của các quy phạm xã hội để thể chế hoá thành pháp luật nhằm củng cố, bảo vệ quy phạm xã hội tốt và tạo nên sức mạnh tổng hợp quản lý xã hội một cách có hiệu quả. C.Mác viết: "pháp luật phải lấy xã hội làm cơ sở, pháp luật phải là sự biểu hiện của lợi ích và nhu cầu chung của xã hội"[1]. Ông còn nhấn mạnh: "Chừng nào bộ luật không còn thích hợp với quan hệ xã hội nữa thì nó sẽ biến thành một mớ giấy lộn ngay"[2].

---

1. C.Mác - PhĂngghen: *Toàn tập*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1993, t.6, tr. 332 - 333.
2. *Sđd*, tr. 333.

II- VAI TRÒ CỦA PHÁP LUẬT

Với tư cách là yếu tố điều chỉnh các quan hệ xã hội, pháp luật có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm sự ổn định và phát triển xã hội. Tuy nhiên, trên thực tế đã có không ít những quan niệm không đúng về vai trò của pháp luật hoặc là hạ thấp đến mức quản lý xã hội không cần luật, hoặc là đề cao quá đáng vai trò của nó. Đó là những quan niệm phi lịch sử và sai lầm về khoa học. Ở Việt Nam, vai trò của pháp luật đã được ghi nhận tại Điều 12 Hiến pháp 1992 là: "Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật và không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa". Vai trò to lớn của pháp luật được thể hiện ở những khía cạnh sau đây:

1. Vai trò của pháp luật đối với kinh tế

Đối với kinh tế, pháp luật đóng vai trò là phương tiện hàng đầu xác định địa vị pháp lý bình đẳng đối với các chủ thể tham gia quan hệ kinh tế; tạo lập các "khung" hay còn gọi là các "hành lang pháp lý" để các chủ thể tham gia quan hệ kinh tế hoạt động. Mặt khác, với tư cách là chủ thể quản lý, nhà nước dựa vào các chuẩn mực pháp lý để điều khiển hoạt động sản xuất - kinh doanh. Thông qua pháp luật, nhà nước tạo ra môi trường thuận lợi, tin cậy và chính thức cho hoạt động sản xuất - kinh doanh thực hiện có hiệu quả. Pháp luật

là phương tiện làm cho các quan hệ kinh tế trở thành quan hệ pháp luật.

Pháp luật xác định rõ các chủ thể tham gia hoạt động kinh tế, quyền và nghĩa vụ của bên tham gia hoạt động kinh tế. Đồng thời, pháp luật củng cố và bảo vệ những nguyên tắc vốn có của nền kinh tế thị trường như: tính quy định của lợi ích, nhu cầu của người tiêu dùng đối với sản xuất, bảo đảm tôn trọng sự cạnh tranh, cạnh tranh lành mạnh, tính trách nhiệm cao của người sản xuất - kinh doanh... Ngoài ra, pháp luật còn là phương tiện bảo vệ lợi ích kinh tế tốt nhất đối với các bên tham gia hoạt động kinh tế trong trường hợp xảy ra tranh chấp kinh tế, vi phạm hợp đồng kinh tế...

2. Vai trò của pháp luật đối với xã hội.

Là phương tiện điều chỉnh các quan hệ xã hội, pháp luật trước hết là một trong những yếu tố bảo đảm và bảo vệ sự ổn định trật tự của xã hội. Một mặt, pháp luật ghi nhận và thể chế hoá quyền con người, quyền công dân và bảo đảm về mặt pháp lý cho các quyền đó được thực hiện. Mặt khác, pháp luật trở thành phương tiện để các thành viên của xã hội có điều kiện bảo vệ lợi ích hợp pháp của mình. Ngoài ra, các vấn đề như phúc lợi xã hội, an toàn tính mạng, tài sản, danh dự và nhân phẩm, tự do, bình đẳng và công bằng... đều gắn liền với

sự điều chỉnh của pháp luật. Vì vậy, pháp luật là phương tiện không thể thiếu cho sự tồn tại và ổn định của xã hội. Đồng thời, xã hội cũng là cơ sở cho sự tồn tại của pháp luật.

3. Vai trò của pháp luật đối với hệ thống chính trị cầm quyền

3.1. Vai trò của pháp luật đối với sự lãnh đạo của Đảng

Vai trò này được biểu hiện: *Thứ nhất*, pháp luật là phương tiện thể chế hoá đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, làm cho đường lối đó có hiệu lực thực thi và bắt buộc chung trên quy mô toàn xã hội. *Thứ hai*, pháp luật là phương tiện để đảng kiểm tra đường lối của mình trong thực tiễn. *Thứ ba*, pháp luật còn là phương thức lãnh đạo của đảng đối với nhà nước và xã hội. Phương thức này phân định rõ chức năng lãnh đạo của đảng bằng đường lối chính trị với chức năng tổ chức, quản lý, điều hành mọi hoạt động xã hội của nhà nước.

Vì vai trò quan trọng như vậy, cho nên, một mặt đòi hỏi chất lượng cao của đường lối và mặt khác đòi hỏi chất lượng cao của việc thể chế hoá đường lối. Do vậy, mọi sai lầm về đường lối và sai lầm trong việc thể chế hoá đường lối đều dẫn đến hậu quả xấu mà cả xã hội phải gánh chịu.

3.2. Vai trò của pháp luật đối với nhà nước

Đối với nhà nước, pháp luật là phương tiện để nhà nước quản lý kinh tế, xã hội. Để quản lý toàn bộ xã hội, nhà nước dùng nhiều phương tiện, biện pháp, nhưng pháp luật là phương tiện quan trọng nhất. Với những đặc điểm riêng có của mình, pháp luật có khả năng triển khai những chủ trương chính sách của nhà nước một cách nhanh nhất, đồng bộ và có hiệu quả nhất trên quy mô rộng lớn nhất. nhà nước cũng dựa vào pháp luật để phát huy quyền lực và kiểm tra, kiểm soát các hoạt động của các tổ chức, các cơ quan, các nhân viên nhà nước và mọi công dân. Ngoài ra, thông qua việc quy định bằng pháp luật các nguyên tắc tổ chức và hoạt động, quyền hạn và nghĩa vụ, các chế độ, thể lệ, quy chế của các cơ quan quản lý nhà nước, quy chế viên chức nhà nước, tổ chức bộ máy nhà nước... mà nhà nước tự hoàn thiện chính bản thân mình.

Tóm lại, đối với nhà nước, pháp luật là phương tiện để ghi nhận về mặt pháp lý trách nhiệm của nhà nước đối với xã hội và cá nhân công dân; là phương tiện quản lý có hiệu lực đối với mọi mặt đời sống xã hội và đồng thời là phương tiện để nhà nước tự hoàn thiện chính bản thân mình.

- Vai trò của pháp luật đối với các tổ chức chính trị - xã hội

Đối với các tổ chức chính trị - xã hội, pháp luật là phương tiện bảo đảm cho quần chúng nhân dân lao

động tham gia vào quản lý nhà nước, quản lý xã hội thông qua các tổ chức chính trị - xã hội của mình. Đồng thời, pháp luật còn là yếu tố thể chế và phát triển nền dân chủ, bảo đảm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Nhân dân dựa vào pháp luật để chống lại các hành vi lộng quyền, bạo lực trực tiếp không có tổ chức.

Như vậy, đối với toàn bộ hệ thống chính trị, pháp luật được xem như là phương tiện quan trọng ghi nhận các nguyên tắc quan trọng nhất về tổ chức và hoạt động của toàn bộ hệ thống, bảo đảm cho hệ thống hoạt động đồng bộ và có hiệu quả. Đồng thời, pháp luật là thước đo về tính hợp pháp, hợp chính trị, hợp đạo lý của các yếu tố tạo nên hệ thống và của cả các thành viên hoạt động trong hệ thống đó.

4. Vai trò của pháp luật đối với đạo đức và tư tưởng

4.1. Vai trò của pháp luật đối với đạo đức

- Pháp luật và đạo đức luôn có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, bổ sung và hỗ trợ lẫn nhau trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội. Dưới chủ nghĩa xã hội, các nguyên tắc cơ bản của đạo đức mới được nhà nước xã hội chủ nghĩa thể chế hoá thành các quy phạm pháp luật. Do vậy, pháp luật xã hội chủ nghĩa *một mặt,* là phương tiện bảo vệ và phát triển đạo đức xã hội chủ

nghĩa, bảo vệ tính công bằng, chủ nghĩa nhân đạo, cái thiện... của con người; *mặt khác,* là phương tiện củng cố các nghĩa vụ đạo đức trước xã hội, chống lại mọi biểu hiện chống đối xã hội, bảo vệ hạnh phúc gia đình, giáo dục thế hệ trẻ, xây dựng và phát triển mối quan hệ đồng chí, tính lương thiện, thật thà...

4.2. Vai trò của pháp luật đối với tư tưởng

Ngoài chức năng là công cụ và phương tiện điều chỉnh các quan hệ xã hội, điều chỉnh hành vi của con người, pháp luật còn là phương tiện ghi nhận và đăng tải thế giới quan khoa học, các tư tưởng và các giá trị của loài người tiến bộ và có khả năng tác động lên sự hình thành, phát triển và biến đổi tư tưởng. Điều đó được thể hiện:

Một mặt, pháp luật ghi nhận, thừa nhận và khuyến khích sự phát triển của một hoặc nhiều hệ tư tưởng nào đó. Thí dụ: chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh được ghi nhận trong Hiến pháp Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. *Mặt khác*, pháp luật phủ nhận, không ghi nhận hoặc cấm sự tồn tại hoặc hạn chế sự phát triển của những hệ tư tưởng không phù hợp với hệ tư tưởng giữ địa vị thống trị, với lợi ích hoặc mục đích của giai cấp thống trị, thí dụ: pháp luật Việt Nam không thừa nhận những tư tưởng kỳ thị dân tộc, chống chủ nghĩa xã hội, mê tín dị đoan...

Ngoài những vai trò nêu trên của pháp luật, ngày nay khoa học pháp lý còn nghiên cứu vai trò của pháp luật dưới nhiều khía cạnh khác như: vai trò của pháp luật góp phần tạo dựng những quan hệ mới; vai trò của pháp luật trong việc tạo lập môi trường ổn định trong quan hệ bang giao giữa các quốc gia...

III- GIÁ TRỊ XÃ HỘI CỦA PHÁP LUẬT

Là một hiện tượng xã hội, pháp luật chứa đựng các giá trị xã hội vốn có; đồng thời, giá trị đó còn được quy định bởi thuộc tính điều chỉnh và tính quy phạm riêng có của pháp luật. Giá trị xã hội của pháp luật được biểu hiện ở những khía cạnh sau đây:

Một là, với tư cách là yếu tố điều chỉnh quan hệ xã hội, hành vi của cá nhân và của tập thể. *Một mặt,* pháp luật bảo đảm cho các chủ thể có ngang quyền với nhau thực hiện những nhu cầu về quyền lựa chọn hành vi và trách nhiệm của mình thông qua các phạm trù pháp lý: quyền chủ thể, nghĩa vụ chủ thể, năng lực pháp lý, năng lực hành vi, nguyên tắc bình đẳng...; *Mặt khác,* pháp luật là thước đo trong mối quan hệ giữa các thiết chế quyền lực, chẳng hạn: giữa đảng cầm quyền và các cơ quan nhà nước, giữa đảng cầm quyền và các tổ chức xã hội; giữa cơ quan nhà nước với nhau... Đồng thời pháp luật cũng là thước đo các quan hệ trên - dưới như quan hệ giữa trung ương và địa phương. Việc thiết

lập những mối quan hệ này không phải giản đơn, chủ quan duy ý chí mà phải tuân theo các quy định của pháp luật về thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ trên cơ sở "bình đẳng trước pháp luật". Bên cạnh đó, tính chất thật sự nhân dân và nguyên tắc pháp lý trong tổ chức quyền lực là tiền đề bảo đảm cho pháp luật có được bản chất pháp lý của mình. Đó là tính bình đẳng, phổ biến và công bằng... Nói cách khác, pháp luật là cơ sở cho hoạt động của các thiết chế quyền lực, còn các thiết chế quyền lực phải thực sự bảo đảm để cho pháp luật có được thuộc tính công bằng, bình đẳng và dân chủ.

Ngoài giá trị là thước đo của những mối quan hệ nêu trên, pháp luật còn tạo ra mối quan hệ bình đẳng giữa nhân dân với chính quyền. Nhờ pháp luật, nhà nước mới thực sự là "của nhân dân, vì nhân dân", tạo nên môi trường và các kênh pháp lý đúng đắn, dân chủ, công khai để nhân dân sử dụng quyền lực của mình, sử dụng các quyền và thực hiện các nghĩa vụ của mình.

Hai là, pháp luật là công cụ và cơ sở để nhận thức xã hội.

Xuất phát từ tính quy phạm của pháp luật đã hình thành và phát triển trong lịch sử, chúng ta có thể hình dung được các quan hệ xã hội của xã hội loài người từ khi phân chia thành giai cấp đến nay.

Thật vậy, trên cơ sở đánh giá về tính điển hình, tính quy luật và chuẩn mực, ổn định của pháp luật mà

ta có thể từ pháp luật hiểu, nhận thức được một cách khoa học lịch sử của các quan hệ xã hội trong quá khứ. Với ý nghĩa này, Siseron, nhà tư tưởng và nhà chính trị La Mã cổ đại, đã nói rằng: Đối với những ai muốn hiểu các cơ sở và các nguồn của pháp luật thì chỉ cần một cuốn sách nhỏ của Đạo luật XII bảng, xét về sức nặng, về độ tin cậy và về sự đầy đủ những điểm lợi, vượt xa tất cả các thư viện của tất cả các nhà hiền triết. Như vậy, ở đây, xuất phát từ tính quy phạm của pháp luật chúng ta có thêm một phương pháp nghiên cứu xã hội, ngoài những phương pháp của các khoa học xã hội khác như: triết học, kinh tế chính trị học, xã hội học - phương pháp đi từ pháp luật.

Ngày nay, trong hoạt động dự báo khoa học, nhiều nhà khoa học ở các quốc gia phát triển trên thế giới đã coi mô hình hoá xã hội thông qua quy phạm pháp luật là một trong những hướng quan trọng của hoạt động dự báo khoa học. Nếu nhìn từ góc độ này chúng ta thấy rằng, trong nhiều chương trình và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam những năm qua, vai trò của pháp luật chưa được coi trọng đúng mức. Muốn ổn định phát triển kinh tế - xã hội từ nay đến những năm đầu của thế kỷ XXI, cần phải đánh giá đầy đủ, đúng đắn hơn vai trò dự báo của pháp luật.

Ba là, pháp luật khi được chính thức ban hành có giá trị và đăng tải thông tin, định hướng hành vi xã

hội, tác động mạnh mẽ vào ý thức và tâm lý xã hội.

Pháp luật là phương tiện thông báo quan điểm chính thức của nhà nước, của xã hội về khuôn mẫu hành vi, về mô hình giải quyết các vấn đề và phương thức điều chỉnh các quá trình xã hội. Thông qua pháp luật, các chủ thể có thể biết được những phương thức, biện pháp và phương tiện dùng để đạt được mục đích của hành vi. Đồng thời, pháp luật cũng chỉ rõ những hậu quả pháp lý có thể xảy ra (có thể là khuyến khích, có thể là các chế tài cưỡng chế) để các chủ thể điều chỉnh hành vi cho phù hợp.

Tóm lại, pháp luật cung cấp cho con người một lượng thông tin về những khả năng khác nhau của hành vi. Từ đó, thông qua ý thức của con người mà nó điều khiển toàn bộ quá trình định hướng hành vi, xác định mục đích, động cơ, điều chỉnh và kiểm tra hành vi của con người đó.

Mặt khác chúng ta cũng thấy rằng, sẽ là không đầy đủ nếu nghiên cứu giá trị thông tin mà không đề cập đến vai trò thông tin qua quá trình áp dụng pháp luật. Quá trình kể từ khi pháp luật được ban hành cho đến khi pháp luật đó đến được từng thành viên trong xã hội diễn ra các kênh sau đây:

- Văn bản chính thức (đăng trên báo, phát trên các phương tiện thông tin đại chúng

- Thông qua hoạt động của các cơ quan bảo vệ pháp luật.

- Thông qua những hoạt động nghiên cứu, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật.

- Thông qua ý thức và hiểu biết của những người xung quanh gia đình, cơ quan, đoàn thể, trường học...

Mỗi một kênh có vai trò nhất định trong việc thông tin pháp luật.

Tóm lại, giá trị xã hội của pháp luật chính là thuộc tính vốn có của pháp luật, đồng thời là thước đo hành vi con người, là công cụ kiểm nghiệm các quá trình, các hiện tượng xã hội, là công cụ nhận thức xã hội và điều chỉnh xã hội, đưa đến cho con người những lượng thông tin chính xác về các giá trị và yếu tố của xã hội.

Chương VI

QUY PHẠM PHÁP LUẬT

I- KHÁI NIỆM QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Khái niệm quy phạm

Theo tiếng Latinh quy phạm là quy tắc, khuôn mẫu, mệnh lệnh xác định. Mỗi quy phạm đều có các thuộc tính: là khuôn mẫu, thước đo của hành vi xử sự; hình thành trên cơ sở nhận thức các quy luật khách quan của tự nhiên hay xã hội; có cấu trúc xác định để phản ánh các thông tin về trật tự hoạt động, về điều kiện hoạt động và hậu quả của vi phạm quy tắc xử sự.

Như vậy, có thể hiểu quy phạm chính là mệnh lệnh thể hiện ý chí của con người, mang tính điều chỉnh dựa trên cơ sở phản ánh các quy luật khách quan của tự nhiên và xã hội, chứa đựng những thông tin về một trật tự hợp lý của hoạt động trong một điều kiện nhất định.

Quy phạm có hai loại: quy phạm kỹ thuật và quy phạm xã hội.

- *Quy phạm kỹ thuật* là mệnh lệnh dựa trên những nhận thức về các quy luật tự nhiên. Nó là loại

quy phạm điều chỉnh hành vi trong mối quan hệ giữa "con người với máy móc". Sự không tuân thủ quy phạm kỹ thuật sẽ bị phản ứng từ phía tự nhiên.

- *Quy phạm xã hội* dựa trên nhận thức các quy luật vận động của xã hội. Nó chính là những quy tắc xử sự chung được đặt ra để điều chỉnh các mối quan hệ giữa người với người và được sử dụng nhiều lần trong cuộc sống.

Quy phạm xã hội bao gồm các loại quy phạm khác nhau như: quy phạm tập quán, quy phạm đạo đức, quy phạm pháp luật, quy phạm tôn giáo, quy phạm của các tổ chức chính trị - xã hội. Trong tất cả các loại quy phạm xã hội thì quy phạm pháp luật có vai trò quan trọng đối với việc duy trì, ổn định trật tự xã hội, cải tạo xã hội cũ và xây dựng xã hội mới.

2. Khái niệm quy phạm pháp luật

Quy phạm pháp luật trước hết là quy phạm xã hội, vì vậy nó mang những tính chất vốn có của một quy phạm xã hội: là quy tắc xử sự chung; là tiêu chuẩn để đánh giá hành vi của con người. Tuy nhiên, quy phạm pháp luật cũng có những đặc điểm riêng của mình, đó là:

- Quy phạm pháp luật chỉ do nhà nước đặt ra hoặc thừa nhận và được bảo đảm thực hiện bằng các biện pháp cưỡng chế nhà nước. Nhà nước thiết lập ra

một hệ thống cơ quan chuyên môn để bảo đảm cho pháp luật thực hiện chính xác và triệt để. Bất kỳ chủ thể nào vi phạm các quy phạm pháp luật cũng đều phải bị truy cứu trách nhiệm pháp lý.

- Quy phạm pháp luật là quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung. Quy phạm pháp luật được đặt ra không phải cho một chủ thể cụ thể mà cho các chủ thể không xác định. Tính bắt buộc chung của quy phạm pháp luật được hiểu là bắt buộc đối với tất cả mọi chủ thể nằm trong hoàn cảnh, điều kiện mà quy phạm pháp luật đó quy định. Với ý nghĩa này, Lênin viết: "Bất cứ quyền nào cũng đều có nghĩa là áp dụng một tiêu chuẩn duy nhất cho những người khác nhau, cho những người thật ra không giống nhau và cũng không ngang nhau"[1].

- Quy phạm pháp luật được sử dụng lặp đi lặp lại nhiều lần trong không gian và thời gian. Hiệu lực của quy phạm pháp luật chỉ thay đổi hay chấm dứt khi cơ quan có thẩm quyền của nhà nước ban hành sửa đổi, hay đặt ra quy phạm pháp luật mới, tuyên bố huỷ bỏ hoặc thời hạn áp dụng nó đã hết.

- Nội dung mỗi quy phạm pháp luật là rõ ràng, chính xác, nó quy định những điều được làm, không được làm. Nói cách khác, quy phạm pháp luật xác định

---

1. V.I Lênin: *Toàn tập*, Nxb Tiến bộ, Mátxcơva, 1976, t. 33, tr. 9.

rõ quyền và nghĩa vụ pháp lý của các bên tham gia quan hệ xã hội mà nó điều chỉnh.

- Quy phạm pháp luật vừa mang tính xã hội (duy trì, bảo vệ đời sống cộng đồng nói chung, chẳng hạn quy định trật tự đi lại trên đường...), vừa mang tính giai cấp (thể hiện ý chí và bảo vệ lợi ích của giai cấp thống trị).

- Về hình thức, quy phạm pháp luật xã hội chủ nghĩa là quy phạm thành văn được ghi nhận trong các văn bản pháp luật của nhà nước, trình bày thành điều, khoản, có đánh số, mục rõ ràng.

Tóm lại, quy phạm pháp luật là những quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đặt ra hoặc thừa nhận thể hiện ý chí và bảo vệ lợi ích của giai cấp thống trị để điều chỉnh các quan hệ xã hội với mục đích xây dựng xã hội ổn định và trật tự.

II- CẤU TRÚC VÀ CÁCH THỂ HIỆN CỦA QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Cấu trúc quy phạm pháp luật

Cấu trúc của quy phạm pháp luật được hiểu là các bộ phận hợp thành quy phạm pháp luật. Mỗi quy phạm pháp luật gồm ba bộ phận là giả định, quy định

và chế tài. Các bộ phận này có mối quan hệ chặt chẽ và quy định lẫn nhau.

1.1. Giả định của quy phạm pháp luật.

Giả định là một bộ phận của quy phạm pháp luật nêu lên chủ thể (cá nhân hay tổ chức), những hoàn cảnh, điều kiện, địa điểm thời gian xảy ra hành vi (hành động hoặc không hành động) trong cuộc sống mà con người gặp phải và cần phải xử sự theo những quy định của nhà nước.

Phần giả định thường trả lời câu hỏi: Người (tổ chức) nào? khi nào, trong những hoàn cảnh, điều kiện nào?

Thí dụ: Điều 1 Pháp lệnh Thuế nông nghiệp ban hành năm 1989 ghi: "Mọi tổ chức, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp và các loại đất khác vào sản xuất nông nghiệp thì phải nộp thuế nông nghiệp". Trong quy phạm này bộ phận giả định là: mọi tổ chức và cá nhân sử dụng đất nông nghiệp và các loại đất khác vào sản xuất nông nghiệp". Phần này nêu rõ chủ thể là "mọi tổ chức và cá nhân", trong hoàn cảnh và điều kiện" sử dụng đất nông nghiệp và các loại đất khác vào sản xuất nông nghiệp".

Giả định là bộ phận không thể thiếu trong quy phạm pháp luật. Nếu thiếu giả định thì quy phạm pháp luật trở nên vô nghĩa. Vì vậy, để nhận thức được các quy phạm pháp luật một cách chính xác, nhất

quán, phần giả định phải rõ ràng, chính xác, sát với tình hình thực tế. Đồng thời, phần giả định phải dự kiến được tới mức tối đa những hoàn cảnh, điều kiện có thể xảy ra trong thực tế mà trong đó hoạt động của các chủ thể cần phải điều chỉnh bằng pháp luật.

Trong khoa học pháp lý có nhiều cách phân loại giả định:

- Căn cứ vào số lượng, điều kiện và hoàn cảnh người ta có thể phân thành giả định đơn giản và giả định phức tạp. Giả định đơn giản là loại giả định chỉ nêu một hoàn cảnh, điều kiện tác động của quy phạm. Thí dụ: Điều 80 Hiến pháp năm 1992 ghi nhận: "công dân có nghĩa vụ đóng thuế và lao động công ích theo quy định của pháp luật". Giả định phức tạp là giả định nêu lên nhiều hoàn cảnh, điều kiện tác động của quy phạm. Thí dụ: Điều 107 Bộ luật Hình sự ghi: "Người nào thấy người khác đang ở trong tình trạng nguy hiểm đến tính mạng, tuy có điều kiện mà không cứu giúp, dẫn đến chết người thì bị phạt cảnh cáo, cải tạo không giam giữ đến một năm hoặc phạt tù từ ba tháng đến hai năm".

- Căn cứ theo tiêu chuẩn khả năng biểu hiện có thể có giả định cụ thể và có giả định trừu tượng. Giả định cụ thể là loại giả định nêu lên điều kiện hoàn cảnh tác động của quy phạm dưới dạng cụ thể. Giả định trừu tượng là loại giả định nêu lên điều kiện hoàn

cảnh tác động của quy phạm được xác định bằng các dấu hiệu chung cùng một loại.

1.2. Quy định của quy phạm pháp luật

Quy định của quy phạm pháp luật là một bộ phận của quy phạm pháp luật trong đó nêu ra cách xử sự buộc mọi người phải theo khi ở vào hoàn cảnh, điều kiện đã nêu trong phần giả định của quy phạm pháp luật.

Phần quy định của quy phạm pháp luật thường trả lời các câu hỏi: phải làm gì? được làm gì? làm như thế nào ?

Thí dụ: Điều 1 Pháp lệnh Thuế nông nghiệp (xem thí dụ phần giả định) thì bộ phận "phải nộp thuế nông nghiệp" là phần quy định. Điều 51 Luật Tổ chức Quốc hội ghi: "Không có sự đồng ý của Quốc hội và trong thời gian Quốc hội không họp, không có sự đồng ý của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội thì không được bắt giam, truy tố đại biểu Quốc hội và không được khám xét nơi ở và làm việc của đại biểu Quốc hội", thì bộ phận "không được bắt giam, truy tố đại biểu Quốc hội và không được khám xét nơi ở và làm việc của đại biểu Quốc hội " là phần quy định.

Quy định là bộ phận quan trọng, là yếu tố trọng tâm của quy phạm pháp luật. Bởi vì, quy định chính là bộ phận thể hiện ý chí và lợi ích của Nhà nước, xã hội và cá nhân con người trong việc điều chỉnh quan hệ xã

hội nhất định. Nó thể hiện một cách chính xác, trực tiếp bản chất, chức năng của quy phạm và vai trò xã hội của nó. Quy định cũng chính là mệnh lệnh của nhà nước buộc mọi chủ thể (tổ chức, cá nhân...) phải tuân theo nghiêm chỉnh. Do vậy, nắm vững bộ phận quy định của một quy phạm pháp luật là điều kiện không thể thiếu để thực hiện đúng đắn quy phạm pháp luật.

Khoa học pháp lý có nhiều cách phân chia bộ phận quy định của quy phạm pháp luật thành các loại quy định khác nhau.Tuy nhiên, cách phân chia phổ biến hiện nay là căn cứ vào tính chất, phương pháp tác động lên các quan hệ xã hội mà có thể chia thành các loại quy định bắt buộc, quy định tuỳ nghi và quy định giao quyền.

- Quy định bắt buộc của quy phạm pháp luật là loại quy định nêu một cách dứt khoát, cụ thể, cách xử sự buộc chủ thể phải tuân theo mà không có sự lựa chọn khác. Thí dụ: Điều 21 Luật Đất đai ghi: "Việc quyết định giao đất đang có người sử dụng cho người khác chỉ được tiến hành sau khi có quyết định thu hồi đất đó".

Quy định tuỳ nghi của quy phạm pháp luật là loại quy định trong đó không nêu dứt khoát một cách xử sự mà nêu ra hai hay nhiều cách xử sự để các chủ thể được quyền lựa chọn cách xử sự phù hợp tối ưu.

Thí dụ: Điều 8 Luật Hôn nhân và gia đình Việt

Nam ghi: "Việc kết hôn phải do Uỷ ban nhân dân cơ sở nơi thường trú của bên nam hoặc bên nữ công nhận và ghi vào sổ đăng ký kết hôn theo đúng thủ tục do Nhà nước quy định...".

- Quy định giao quyền của quy phạm pháp luật là loại quy định giao cho một chủ thể nào đó được quyền sử dụng cách xử sự nhất định trong hoàn cảnh và điều kiện nhất định.

1.3. Chế tài của quy phạm pháp luật

Chế tài là một bộ phận của quy phạm pháp luật nêu lên những biện pháp tác động mà Nhà nước dự kiến sẽ áp dụng đối với chủ thể nào không thực hiện đúng bộ phận quy định của quy phạm pháp luật.

Bộ phận chế tài của quy phạm pháp luật thường trả lời câu hỏi: Hậu quả như thế nào nếu không làm đúng bộ phận quy định của quy phạm pháp luật ?

Thí dụ: Điều 107 Bộ luật Hình sự (xem phần giả định), bộ phận chế tài là: "Thì bị phạt cảnh cáo, cải tạo không giam giữ đến một năm hoặc phạt tù từ ba tháng đến hai năm". Còn ở Điều 123, ghi: "Người nào vì vụ lợi hoặc động cơ cá nhân khác mà buộc người lao động thôi việc trái pháp luật thì bị cảnh cáo, cải tạo không giam giữ đến một năm hoặc bị phạt tù từ ba tháng đến một năm" thì bộ phận chế tài trong điều này là "thì bị phạt cảnh cáo, cải tạo không giam giữ đến một năm hoặc bị phạt tù từ ba tháng đến một năm".

Về thực chất, chế tài chính là những hậu quả bất lợi đối với chủ thể vi phạm pháp luật. Nó biểu hiện thái độ của Nhà nước đối với các chủ thể đó và là điều kiện cần thiết bảo đảm thực hiện bộ phận quy định của quy phạm một cách triệt để.

Căn cứ vào tính chất của các biện pháp tác động và cơ quan có thẩm quyền áp dụng các biện pháp đó có thể chia chế tài quy phạm pháp luật thành các loại sau:

- *Chế tài hình sự (hình phạt).*

Theo Luật Hình sự Việt Nam, chế tài hình sự bao gồm: cảnh cáo, phạt tiền, cải tạo không giam giữ, cải tạo ở đơn vị kỷ luật của quân đội, tù có thời hạn, tù chung thân, tử hình. Ngoài ra, còn có các hình phạt phụ như: cấm đảm nhiệm chức vụ, làm những ngành nghề hoặc công việc nhất định, cấm cư trú, quản chế, tước một số quyền công dân, tước danh hiệu quân nhân, tịch thu tài sản, phạt tiền khi không sử dụng các hình phạt chính.

- *Chế tài dân sự.*

Chế tài dân sự gồm các biện pháp: trách nhiệm vật chất, bồi thường thiệt hại, phạt bội ước...

- *Chế tài hành chính.*

Chế tài hành chính gồm các biện pháp: cảnh cáo, phạt tiền. Ngoài ra, còn có các biện pháp bổ sung: tước quyền sử dụng giấy phép (tước bằng lái xe các phương tiện giao thông, phương tiện vận tải, giấy phép kinh

doanh hoặc các loại giấy phép khác); tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm.

- *Chế tài kỷ luật.*

Chế tài kỷ luật gồm các biện pháp: khiển trách, cảnh cáo, hạ tầng công tác, hạ bậc lương, chuyển đi làm việc khác, buộc thôi việc, cách chức.

Ngoài ra, theo mức độ xác định của mình, chế tài còn có thể phân thành chế tài cố định hoặc chế tài không cố định.

- Chế tài cố định là chế tài quy định chính xác, cụ thể biện pháp tác động cần phải áp dụng đối với chủ thể vi phạm quy phạm pháp luật đó.

- Chế tài không cố định là chế tài không quy định các biện pháp tác động một cách dứt khoát hoặc chỉ quy định mức thấp nhất và mức cao nhất của biện pháp tác động. Còn việc áp dụng biện pháp nào, bao nhiêu là do cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng lựa chọn cho phù hợp với điều kiện hoàn cảnh cụ thể cần áp dụng.

Ngoài các quy phạm có chế tài nêu trên, nhà nước xã hội chủ nghĩa còn sử dụng các quy phạm khen thưởng nhằm khuyến khích, động viên những hành vi đem lại lợi ích cho nhà nước, xã hội và công dân. Vì vậy, trong khoa học pháp lý còn có quan điểm cho rằng, cần phải xem xét các biện pháp khen thưởng và khuyến khích lợi ích là chế tài của quy phạm pháp luật.

2. Phương thức thể hiện quy phạm pháp luật

Cấu trúc của quy phạm pháp luật thường được thể hiện thành các điều, khoản trong các văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, quy phạm pháp luật và điều luật không hoàn toàn trùng nhau. Các yếu tố hợp thành quy phạm pháp luật thể hiện trong điều luật là không giống nhau. Có thể có các phương thức thể hiện sau đây:

- *Phương thức trực tiếp.*

Phương thức trực tiếp là tất cả các yếu tố cấu thành quy phạm pháp luật (giả định, quy định và chế tài) đều được thể hiện trực tiếp và đầy đủ trong điều luật.

- *Phương thức thể hiện khác.*

+ Trong một điều luật cũng có thể trình bày bằng nhiều quy phạm pháp luật. Nếu việc trình bày như vậy tiện lợi cho việc so sánh và nhận thức nội dung các quy phạm pháp luật đó. Trật tự của yếu tố cấu thành quy phạm pháp luật có thể bị đảo lộn chứ không nhất thiết phải tuân theo thứ tự giả định - quy định - chế tài.

+ Trong một điều luật có thể không cần diễn đạt đầy đủ các bộ phận của quy phạm pháp luật, chẳng hạn, một số thành phần nào đó của quy phạm có thể được giới thiệu ở các điều khác trong văn bản quy phạm pháp luật đó. Thí dụ: Điều 150 Bộ luật Hình sự

Việt Nam quy định: "Người nào phạm một trong các tội quy định ở Điều 148 và 149, nếu là tội phạm nguy hiểm thì có thể bị phạt quản chế từ một năm đến năm năm". Hoặc nó được giới thiệu ở các văn bản quy phạm pháp luật khác quy định về vấn đề đó. Thí dụ: Điều 131 Hiến pháp 1992 của Việt Nam quy định: "Toà án nhân dân xét xử công khai, trừ trường hợp do luật quy định". Hay có những điều luật chỉ gồm hai bộ phận. giả định, quy định. thí dụ: Điều 6 Luật Doanh nghiệp tư nhân ghi: "Người mất trí, người đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc bị kết án tù mà chưa được xoá án thì không được phép thành lập Doanh nghiệp tư nhân". Còn Điều 155 Bộ luật Hình sự ghi " Người nào trộm cắp tài sản của người khác thì bị phạt tù cải tạo không giam giữ đến một năm hoặc bị phạt tù từ ba tháng đến ba năm" chỉ gồm phần giả định và phần chế tài...

Mặc dù các điều của văn bản quy phạm pháp luật được trình bày đa dạng như vậy nhưng nhìn chung thì chúng đều thể hiện một mô hình chung cơ bản là: "Nếu... thì". Với cách trình bày như vậy sẽ tạo điều kiện cho việc nhận thức và thực hiện các quy phạm pháp luật một cách có hiệu quả.

III- PHÂN LOẠI QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Để điều chỉnh các quan hệ xã hội cần rất nhiều loại quy phạm pháp luật, chính vì lẽ đó trong khoa học

pháp lý cũng có rất nhiều cách để phân chia các quy phạm pháp luật.

- Căn cứ vào đối tượng và phương pháp điều chỉnh pháp luật có thể phân thành các loại quy phạm: quy phạm pháp luật hình sự, quy phạm pháp luật dân sự, quy phạm pháp luật hành chính, quy phạm pháp luật bảo vệ môi trường...

- Căn cứ vào nội dung của quy phạm pháp luật có thể phân chia quy phạm pháp luật thành: quy phạm pháp luật định nghĩa và quy phạm pháp luật điều chỉnh.

+ Quy phạm pháp luật định nghĩa là loại quy phạm pháp luật có nội dung giải thích, xác định một vấn đề nào đó hoặc nêu ra những khái niệm pháp lý.

+ Quy phạm pháp luật điều chỉnh là loại quy phạm pháp luật có nội dung trực tiếp điều chỉnh hành vi của các chủ thể pháp luật (quy định thẩm quyền của cơ quan nhà nước, địa vị pháp lý của các tổ chức xã hội và những quy tắc xử sự của các cá nhân...).

- Căn cứ vào hình thức mệnh lệnh nêu trong quy phạm pháp luật có thể chia quy phạm pháp luật thành quy phạm pháp luật bắt buộc, quy phạm pháp luật tuỳ nghi và quy phạm pháp luật hướng dẫn.

Quy phạm pháp luật bắt buộc là loại quy phạm pháp luật quy định một cách xử sự rõ ràng và chặt chẽ.

Quy phạm pháp luật tuỳ nghi là loại quy phạm

pháp luật nêu ra hai hay nhiều cách xử sự và cho phép chủ thể lựa chọn cho mình cách xử sự tối ưu.

Quy phạm pháp luật hướng dẫn là loại quy phạm pháp luật mà nội dung của nó hướng dẫn các chủ thể tự giải quyết một số công việc nhất định.

- Căn cứ vào phạm trù nội dung và hình thức có thể phân chia quy phạm pháp luật thành quy phạm pháp luật nội dung và quy phạm pháp luật hình thức.

Quy phạm pháp luật nội dung là loại quy phạm pháp luật điều chỉnh mặt nội dung của quan hệ xã hội hiện thực, quy định quyền và nghĩa vụ pháp lý của các chủ thể tham gia quan hệ.

Quy phạm pháp luật hình thức là loại quy phạm pháp luật điều chỉnh thủ tục pháp lý hoạt động của các cơ quan có thẩm quyền trong việc thực hiện và bảo vệ các quy phạm pháp luật nội dung, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên tham gia các quan hệ xã hội về thủ tục.

Ngoài các phương pháp phân loại quy phạm pháp luật nêu trên, trong khoa học pháp lý còn có nhiều cách phân loại theo các tiêu chuẩn khác. Chẳng hạn, có những quy phạm pháp luật không trực tiếp điều chỉnh một loại quan hệ xã hội nào, không quy định quyền và nghĩa vụ pháp lý của chủ thể mà chỉ nêu những nguyên tắc cơ bản để xử sự chứ không nêu cách xử sự cụ thể. Loại quy phạm pháp luật đó gọi là quy phạm

pháp luật nguyên tắc. Thí dụ: những quy định về các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong Hiến pháp 1992. Hay có quy phạm pháp luật khen thưởng mà nội dung của nó nêu ra những hình thức khen thưởng để động viên cho các chủ thể có hành vi đem lại lợi ích cho xã hội, nhà nước và cá nhân.

Chương VII

HỆ THỐNG
PHÁP LUẬT XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

I- KHÁI NIỆM HỆ THỐNG PHÁP LUẬT

1. Định nghĩa

Hệ thống pháp luật xã hội chủ nghĩa là tổng thể các quy phạm pháp luật có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, được quy định thành các chế định pháp luật, các ngành luật và được thể hiện trong các văn bản quy phạm pháp luật do nhà nước ban hành theo những trình tự thủ tục và hình thức nhất định.

Như vậy, hệ thống pháp luật xã hội chủ nghĩa là khái niệm vừa phản ảnh cơ cấu bên trong của pháp luật xã hội chủ nghĩa (hệ thống cấu trúc của pháp luật); vừa phản ảnh hình thức biểu hiện bên ngoài của pháp luật (hệ thống văn bản qui phạm pháp luật); vừa thể hiện sự thống nhất hữu cơ của các quy phạm pháp luật cấu thành hệ thống đó, vừa thể hiện sự phân chia các quy phạm ấy thành các chế định pháp luật và các ngành luật cùng với sự biểu hiện của chúng trong các văn bản qui phạm pháp luật. Nói cách khác, quy phạm

pháp luật, chế định pháp luật và các ngành luật là các thành tố của hệ thống pháp luật.

2. Các thành tố của hệ thống pháp luật

- *Quy phạm pháp luật* là thành tố nhỏ nhất trong hệ thống cấu trúc bên trong của pháp luật. Nó cấu thành chế định pháp luật, các ngành luật và cả hệ thống pháp luật .Như vậy,quy phạm pháp luật không tồn tại với tư cách như bộ phận độc lập trong hệ thống pháp luật .

- *Chế định pháp luật* là một nhóm các quy phạm pháp luật điều chỉnh quan hệ xã hội có những đặc điểm chung và có quan hệ mật thiết với nhau thuộc cùng một loại quan hệ xã hội do một ngành luật điều chỉnh.Nói cách khác,một ngành luật bao gồm nhiều chế định pháp luật mà giữa chúng vừa có mối quan hệ hữu cơ như một chỉnh thể thống nhất, vừa có tính độc lập tương đối.

- ***Ngành luật*** là tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh một loại quan hệ xã hội có cùng tính chất thuộc một lĩnh vực nhất định của đời sống xã hội.

Để phân định các ngành luật phải dựa trên hai căn cứ: đối tượng điều chỉnh và phương pháp điều chỉnh.

- ***Đối tượng điều chỉnh***:

Đối tượng điều chỉnh của một ngành luật là

những quan hệ xã hội cùng loại thuộc một lĩnh vực của đời sống xã hội cần có sự điều chỉnh bằng pháp luật. Mặc dù quan hệ xã hội rất đa dạng, rất phức tạp song có thể phân loại chúng để xác định chúng thuộc phạm vi điều chỉnh của ngành luật nào dựa vào đặc điểm, tính chất giống nhau của các quan hệ đó. Thí dụ: Luật Dân sự có đối tượng điều chỉnh là các quan hệ tài sản mang tính chất hàng hoá-tiền tệ và một số quan hệ nhân thân phi tài sản; Luật Hành chính có đối tượng điều chỉnh chủ yếu là các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình thực hiện chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước; Luật Lao động có đối tượng điều chỉnh là những quan hệ xã hội phát sinh giữa người lao động và người sử dụng lao động và một số quan hệ xã hội khác có liên quan chặt chẽ hoặc phát sinh từ quan hệ lao động đó v.v..

Trên thực tế, việc nhận thức đối tượng điều chỉnh để phân định ngành luật là vấn đề rất phức tạp, bởi vì một lĩnh vực quan hệ xã hội có thể do nhiều ngành luật điều chỉnh và ngược lại. Mặt khác, bất cứ một sự phân định nào cũng chỉ mang tính chất tương đối, bởi vì các loại quan hệ xã hội có liên quan mật thiết với nhau không có quan hệ nào biệt lập và bất biến.

Việc xác định cơ cấu ngành luật là yêu cầu khách quan và cần thiết. Không xác định được cơ cấu các

ngành luật thì không thể xây dựng được hệ thống pháp luật thống nhất và hoàn chỉnh.

- *Phương pháp điều chỉnh*:

Phương pháp điều chỉnh của một ngành luật là những cách thức tác động vào quan hệ xã hội thuộc phạm vi điều chỉnh của ngành luật đó.

Các quan hệ xã hội rất đa dạng,phức tạp, liên quan mật thiết với nhau và cùng một loại quan hệ nhưng có thể là đối tượng điều chỉnh của nhiều ngành luật. Vì thế trong nhiều trường hợp, để phân định quan hệ xã hội đó thuộc phạm vi điều chỉnh của ngành luật nào còn phải căn cứ vào phương pháp điều chỉnh, nghĩa là căn cứ vào cách thức tác động nào là có hiệu quả hoặc loại quan hệ xã hội đó thuộc phương pháp tác động, điều chỉnh nào là hợp lý.

Phương pháp điều chỉnh của một ngành luật không phải là sản phẩm chủ quan, duy ý chí mà nó được xác định căn cứ vào đặc điểm, tính chất của loại quan hệ xã hội mà nó điều chỉnh. Nói cách khác là loại quan hệ xã hội nào thì tương ứng với phương pháp điều chỉnh ấy. Thí dụ: Những quan hệ tài sản trong Luật Dân sự được điều chỉnh theo phương pháp bình đẳng, thoả thuận, ngang quyền và tự định đoạt. Trong khi đó, để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước thuộc phạm vi

điều chỉnh của Luật Hành chính lại cần sử dụng phương pháp mệnh lệnh, quyền uy.

Tuy vậy, cần lưu ý rằng, mỗi ngành luật có phương pháp điều chỉnh riêng, đặc thù, đặc trưng cho nó, nhưng để bảo đảm điều chỉnh quan hệ xã hội thuộc phạm vi điều chỉnh của nó có hiệu quả hơn có thể kết hợp sử dụng các phương pháp điều chỉnh khác. Chẳng hạn, phương pháp điều chỉnh riêng, đặc trưng,chủ yếu của Luật Hành chính là phương pháp mệnh lệnh-quyền uy (cơ quan hành chính nhà nước và cán bộ công chức được giao quyền có thể đơn phương ban hành những mệnh lệnh, bắt buộc các bên hữu quan phải thi hành và khi cần thiết có thể cưỡng chế thi hành), nhưng không nhất thiết cứng nhắc như vậy mà có thể kết hợp thêm phương pháp giáo dục, thuyết phục nhằm tăng thêm hiệu lực, hiệu quả của sự điều chỉnh, tác động bằng luật hành chính vào quan hệ pháp Luật Hành chính đó, làm cho việc chấp hành trên cơ sở tự giác chứ không phải trên cơ sở mệnh lệnh bắt buộc.

II- CÁC NGÀNH LUẬT TRONG HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM

Xây dựng một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, đồng bộ, chất lượng cao là yêu cầu khách quan của bất cứ nhà nước xã hội chủ nghĩa nào. Tuy mức độ phát triển của các ngành luật có khác nhau nhưng đến nay

các ngành luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam đã có một quá trình hình thành, phát triển và hoàn thiện cùng với quá trình phát triển và lớn mạnh không ngừng của Nhà nước và xã hội Việt Nam .

Cho tới nay, hệ thống pháp luật Việt Nam bao gồm các ngành luật cơ bản sau:

1. Luật Nhà nước

Là tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ cơ bản phát sinh trong việc thực hiện quyền lực của nhân dân trên các lĩnh vực cơ bản của đời sống xã hội: chính trị, kinh tế, văn hoá, giáo dục, xã hội, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân. Các quy phạm của Luật Nhà nước quy định chế độ chính trị, chế độ kinh tế, văn hoá, giáo dục, khoa học, kỹ thuật; trình tự hình thành các nguyên tắc tổ chức và hình thành, thẩm quyền của các cơ quan nhà nước; quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Nó có nhiệm vụ bảo vệ chế độ nhà nước, chế độ xã hội chủ nghĩa, thực hiện dân chủ xã hội chủ nghĩa.

Luật Nhà nước là ngành luật chủ đạo trong hệ thống pháp luật bởi vì nó là ngành luật điều chỉnh những quan hệ xã hội quan trọng nhất của quốc gia và tất cả các ngành luật khác đều được hình thành trên cơ

sở những nguyên tắc của Luật Nhà nước. Phương pháp điều chỉnh của Luật Nhà nước là phương pháp mang tính tổng hợp, phù hợp với các chế định cụ thể của nó. Nói chung, phương pháp mệnh lệnh quyền uy là phương pháp điều chỉnh chủ đạo của Luật Nhà nước .

Nguồn cơ bản của Luật Nhà nước là Hiến Pháp.

2. Luật Hành chính

Là ngành luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước trên các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Quan hệ pháp luật hành chính luôn luôn là quan hệ không bình đẳng giữa một bên là một cơ quan hành chính nhà nước, một đoàn thể quần chúng hoặc một cán bộ, công chức nhà nước được giao quyền quản lý nhà nước, giữ quyền lực nhà nước và các bên hữu quan tương ứng có nghĩa vụ phục tùng. Do tính chất đó, phương pháp điều chỉnh chủ yếu của Luật Hành chính là phương pháp mệnh lệnh.

Luật Hành chính quy định những nguyên tắc, những hình thức và phương pháp quản lý nhà nước, xác định quy chế pháp lý của các chủ thể quản lý nhà nước, điều chỉnh hoạt động của công chức nhà nước, xác định thủ tục hành chính và trách nhiệm hành chính. Luật Hành chính còn quy định các vấn đề cụ thể của quản lý nhà nước trên các lĩnh vực của đời sống xã hội.

3. Luật Tài chính

Luật Tài chính là tổng hợp các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực hoạt động tài chính của Nhà nước. Đó là hoạt động xây dựng, phê chuẩn phân bố, sử dụng thu - chi ngân sách nhà nước, hoạt động tín dụng.

Các quy phạm của Luật Tài chính đặt cơ sở cho việc xây dựng hệ thống tiền tệ, quy định việc phát hành lưu thông các loại giấy bạc, việc kiểm tra và cho vay tín dụng, định và thu các loại thuế, quy định kỷ luật tài chính trong các hoạt động kinh tế.

Phương pháp điều chỉnh chủ yếu của Luật Tài chính là phương pháp mệnh lệnh.

4. Luật Đất đai

Luật Đất đai là tổng hợp các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội hình thành trong lĩnh vực quản lý, sử dụng và bảo vệ đất đai nhằm củng cố quyền sở hữu nhà nước về đất đai, bảo đảm cho các tổ chức, cơ quan, xí nghiệp và công dân thực hiện đúng quyền và nghĩa vụ của mình trong việc sở hữu đất đai.

Nguồn chủ yếu của Luật Đất đai là Hiến pháp.

Phương pháp điều chỉnh chủ yếu của Luật Đất đai là kết hợp phương pháp mệnh lệnh với khuyến khích động viên.

5. Luật Lao động

Luật Lao động là tổng hợp các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh giữa người lao động và người sử dụng lao động (cá nhân hoặc tổ chức) và các quan hệ phát sinh từ quan hệ lao động như quan hệ giữa tổ chức công đoàn với người sử dụng lao động trong lĩnh vực đời sống và lao động của người lao động, quan hệ về bồi thường thiệt hại, quan hệ về bảo hiểm xã hội và giải quyết tranh chấp lao động. Nội dung chủ yếu của Luật Lao động là các chế định: hợp đồng lao động, thoả ước lao động tập thể, thời giờ làm việc và nghỉ ngơi, tiền lương, kỷ luật lao động và trách nhiệm vật chất, an toàn lao động, vệ sinh lao động, chế độ lao động đối với phụ nữ và người chưa thành niên, về tranh chấp lao động, bảo hiểm xã hội địa vị pháp lý của Công đoàn Việt Nam trong việc bảo vệ quyền lợi của người lao động, quản lý nhà nước về lao động, thanh tra lao động. Hiện nay, Nhà nước ta đã ban hành Bộ luật Lao động để điều chỉnh các quan hệ lao động phù hợp với quan hệ kinh tế hàng hoá nhiều thành phần hoạt động theo cơ chế thị trường và sự bình đẳng trước pháp luật giữa các thành phần kinh tế.

6. Luật Hôn nhân và Gia đình

Luật Hôn nhân và Gia đình là tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ nhân thân và quan hệ tài sản phát sinh do sự kiện kết hôn và nhận nuôi con nuôi như: các điều kiện, thủ tục kết hôn, ly hôn, nhận nuôi con nuôi, giữa vợ và chồng, giữa cha mẹ và con cái, quyền và nghĩa vụ của vợ chồng, bố mẹ và con cái nhằm mục đích bảo đảm chế độ hôn nhân tự do, tiến bộ, bình đẳng nam nữ, một vợ một chồng, xây dựng gia đình hạnh phúc, bảo vệ lợi ích của bà mẹ trẻ em, chăm sóc và giáo dục con cái.

7. Luật Kinh tế

Có nhiều ý kiến khác nhau tranh cãi về Luật Kinh tế có phải là một ngành luật độc lập hay không? Theo quan niệm truyền thống, Luật Kinh tế là tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ kinh tế phát sinh trong quá trình các cơ quan nhà nước quản lý các hoạt động kinh tế và các quan hệ giữa các đơn vị kinh tế trong hoạt động sản xuất - kinh doanh. Các chế định chủ yếu của Luật Kinh tế xác định địa vị pháp lý của các doanh nghiệp, về hợp đồng kinh tế, phá sản doanh nghiệp, cạnh tranh,giải quyết kinh tế... Trong điều kiện kinh tế thị trường, vấn đề xây dựng hệ thống pháp luật kinh tế, Luật Kinh tế đang là nhiệm vụ cấp bách của Nhà nước ta.

8. Luật Hợp tác xã

Luật hợp tác xã là tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong nội bộ hợp tác xã trong quá trình hợp tác xã tiến hành các hoạt động sản xuất - kinh doanh, các quan hệ về quản lý và phân chia sản phẩm, lợi nhuận thu được.

Ở nước ta, trong quá trình thực hiện đường lối đổi mới của Đảng, đặc biệt là đường lối đổi mới kinh tế, đổi mới trong lĩnh vực nông nghiệp, thủ công nghiệp, làm cho mô hình hợp tác xã có nhiều thay đổi cơ bản. Mặt khác, phù hợp với nền kinh tế thị trường, nhiều loại hình hợp tác xã mới xuất hiện với các hình thức sở hữu,quản lý có nhiều nét đặc thù.

Những điều đó đòi hỏi phải khẩn trương hoàn thành ngành Luật Hợp tác xã để xác định địa vị pháp lý cho các hợp tác xã hoạt động bình đẳng với các doanh nghiệp thuộc ngành kinh tế khác.

9. Luật Dân sự

Luật Dân sự là tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ tài sản mang tính chất hàng hoá - tiền tệ và một số quan hệ nhân thân phi tài sản như về danh dự, quyền phát minh, sáng chế, quyền tác giả...

Phương pháp điều chỉnh của Luật Dân sự là bình đẳng, thoả thuận giữa các chủ thể.

Những chế định cơ bản của Luật Dân sự là: chế định quyền sở hữu, chế định hợp đồng dân sự, chế định về thừa kế, chế định về quyền tác giả quyền phát minh sáng chế v.v.

10. Luật Tố tụng dân sự

Luật Tố tụng dân sự là tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ tố tụng phát sinh trong quá trình điều tra và giải quyết các vụ án dân sự để bảo vệ quyền lợi hợp pháp của Nhà nước, tập thể và công dân, bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa. Luật Tố tụng dân sự quy định các nguyên tắc và thủ tục giải quyết vụ án dân sự, nhiệm vụ, quyền hạn của toà án, đương sự và những người tham gia tố tụng khác.

Phương pháp điều chỉnh chủ yếu của Luật Tố tụng dân sự là phương pháp tôn trọng quyền tự định đoạt của đương sự, trách nhiệm hoà giải của toà án trên tinh thần dân chủ, đoàn kết nhằm giải quyết những mâu thuẫn, tranh chấp trong nội bộ nhân dân.

11. Luật Hình sự

Luật Hình sự là tổng thể các quy phạm pháp luật, xác định các yếu tố cấu thành tội phạm và hình phạt đối với những người phạm tội. Luật Hình sự có nhiệm vụ bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, hệ thống kinh tế,chính trị, bảo vệ các quyền và tự do của công dân.

Luật Hình sự được chia thành hai phần: phần chung và phần các tội phạm. Phần chung gồm các quy phạm xác định khái niệm tội phạm, các yếu tố cấu thành tội phạm, trách nhiệm hình sự và việc áp dụng hình phạt đối với người phạm tội. Phần các tội phạm gồm các quy phạm xác định cấu thành từng tội phạm và hình phạt áp dụng đối với tội phạm đó.

Nguồn cơ bản của Luật Hình sự là Hiến Pháp và Bộ luật Hình sự hiện hành. Phương pháp điều chỉnh của Luật Hình sự là phương pháp quyền lực.

12. Luật Tố tụng hình sự

Luật Tố tụng hình sự là tổng thể các quy phạm pháp luật quy định các nguyên tắc, điều kiện, thủ tục giải quyết một vụ án hình sự, từ việc khởi tố, điều tra, kiểm sát và xét xử các vụ án hình sự, quyền và nghĩa vụ của những người tham gia tố tụng hình sự. Luật Tố tụng hình sự có nhiệm vụ bảo đảm nhanh chóng phát hiện tội phạm, điều tra chính xác và xét xử nghiêm minh, bảo đảm các quyền cơ bản của công dân. Luật Tố tụng hình sự thể hiện rõ các nguyên tắc dân chủ, pháp chế và nhân đạo.

13. Luật Quốc tế

Đây là một hệ thống các quy phạm pháp luật được hình thành trên cơ sở sự thoả thuận giữa các quốc gia có chủ quyền, các dân tộc đang đấu tranh giành quyền dân tộc tự quyết, các tổ chức quốc tế liên chính

phủ được thành lập phù hợp với Hiến chương Liên Hợp Quốc, nhằm điều chỉnh các quan hệ chính trị, kinh tế, văn hoá, khoa học, kỹ thuật giữa các quốc gia và các tổ chức trên, giữa các công dân, pháp nhân của các nước khác nhau trong lĩnh vực dân sự, hôn nhân và gia đình, lao động, và một số quan hệ khác.

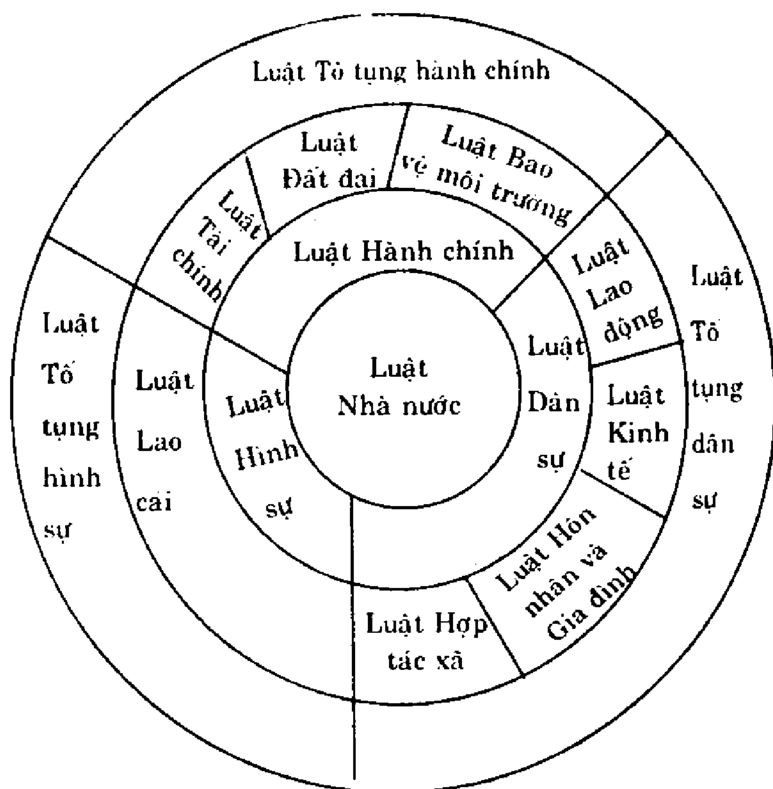
Như vậy, những quy phạm của Luật Quốc tế được hình thành trên cơ sở thoả thuận và thể hiện ý chí chung của các quốc gia. Đương nhiên, ý chí đó luôn luôn gắn với lợi ích của giai cấp cầm quyền ở mỗi nước. Vì vậy, có thể coi những văn bản pháp luật quốc tế được Nhà nước ta tham gia, ký kết hoặc công nhận là một bộ phận (ngành) của hệ thống pháp luật nước ta.

Luật Quốc tế gồm hai bộ phận công pháp quốc tế và tư pháp quốc tế. Công pháp quốc tế chủ yếu điều chỉnh các quan hệ trong lĩnh vực chính trị giữa các quốc gia. Tư pháp quốc tế điều chỉnh chủ yếu các quan hệ dân sự, lao động, hôn nhân - gia đình và tố tụng dân sự phát sinh giữa các công dân, pháp nhân của các quốc gia khác nhau.

Ngày nay, xu hướng quốc tế hoá các lĩnh vực của đời sống xã hội và đất nước một mặt tác động đến sự phát triển của Luật Quốc tế, đặc biệt là tư pháp quốc tế.

Trong quá trình đổi mới, cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội, một số ngành luật như: Luật Ngân hàng, Luật Tài nguyên khoáng sản, Luật Thương mại...đang được hình thành.

Từ việc xác định vị trí, vai trò, đối tượng điều chỉnh và phương pháp điều chỉnh của các ngành luật cơ bản trong hệ thống pháp luật xã hội chủ nghĩa nêu trên, trong khoa học pháp lý, người ta còn phân chia các ngành luật thành Luật nội dung và luật hình thức - trong đó Luật nhà nước giữ vai trò chủ đạo, các luật Tố tụng giữ vai trò là luật hình thức. Với quan niệm đó có thể nêu sơ đồ hệ thống pháp luật Việt Nam như sau:



III- Ý NGHĨA VÀ MỤC ĐÍCH CỦA CÔNG TÁC HỆ THỐNG HOÁ PHÁP LUẬT

Hệ thống hoá pháp luật là một công tác có ý nghĩa rất quan trọng. Nó tạo điều kiện cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhìn nhận, đánh giá tổng quát đối với pháp luật hiện hành, phát hiện những điểm không phù hợp, mâu thuẫn, chồng chéo và những lỗ hổng của sự điều chỉnh pháp luật, từ đó có biện pháp khắc phục, hoàn thiện.

Hệ thống hoá pháp luật cũng phục vụ trực tiếp cho việc nâng cao ý thức pháp luật, thực hiện nghiêm chỉnh pháp luật của mọi chủ thể pháp luật. Đối với hoạt động bảo vệ pháp luật thì điều đó càng quan trọng. Sự sắp xếp có trình tự và hệ thống những quy phạm pháp luật cho phép các cơ quan nhà nước có thẩm quyền dễ dàng tìm kiếm những quy phạm cần thiết, làm sáng tỏ tư tưởng của chúng và áp dụng được đúng đắn.

Hệ thống hoá pháp luật có mục đích góp phần xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật cân đối, hoàn chỉnh, thống nhất, trong đó vai trò của các đạo luật ngày càng quan trọng đối với sự điều chỉnh các quan hệ xã hội; khắc phục tình trạng lỗi thời, mâu thuẫn và những lỗ hổng của hệ thống pháp luật; làm cho nội dung pháp luật phù hợp với những yêu cầu của

đời sống, có hình thức rõ ràng, dễ hiểu, tiện lợi cho việc sử dụng.

Lý thuyết về hệ thống pháp luật là cơ sở cho công tác hệ thống hoá pháp luật. Sự lựa chọn phương hướng hệ thống hoá, tập hợp các quy phạm pháp luật theo nhóm, trình bày chúng trong văn bản quy phạm pháp luật nào đó phụ thuộc vào những vấn đề lý luận về hệ thống pháp luật. Những kiến thức về hệ thống pháp luật tạo khả năng tiến hành có cơ sở khoa học công tác hệ thống hoá nhằm hoàn thiện pháp luật .

Khoa học pháp lý xã hội chủ nghĩa phân biệt hai hình thức hệ thống hoá pháp luật, đó là: tập hợp hoá và pháp điển hoá. Những vấn đề này sẽ được nghiên cứu cụ thể trong Chương IX về xây dựng pháp luật.

Chương VIII

HỆ THỐNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

I. CÁC KHÁI NIỆM

Khái niệm hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có quan hệ mật thiết tới nhiều khái niệm khác, trước hết là các khái niệm nội dung, hình thức của pháp luật, hệ thống và phương pháp luận hệ thống. Vì thế, để hiểu đúng bản chất khái niệm hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trước tiên phải nhận thức rõ các khái niệm liên quan này.

1. Khái niệm hình thức của pháp luật

Hiện nay có nhiều quan niệm không hoàn toàn giống nhau về khái niệm *hình thức pháp luật*.

- Có quan niệm cho rằng, hình thức của pháp luật là cách thức thể hiện ý chí của giai cấp thống trị thành pháp luật. Quan niệm này phần nào đã đồng nhất hình thức của pháp luật với tính cách là phạm trù khoa học phản ánh trình độ nhận thức của con người về một mặt, một khía cạnh của một hiện tượng tồn tại khách

quan trong xã hội (pháp luật) với những hoạt động mang tính chủ quan trong sáng tạo pháp luật.

Quan niệm phổ biến về hình thức của pháp luật là quan niệm chỉ phương thức tồn tại của pháp luật, phạm vi của nó trong hệ thống quy phạm xã hội. Đây là quan niệm có giá trị cả về lý luận và thực tiễn bởi nó giúp cho việc nhận thức chính xác pháp luật trong tổng thể các quy phạm xã hội cùng có chức năng điều chỉnh quan hệ xã hội, cho việc lựa chọn những hình thức pháp luật phù hợp trong công tác xây dựng pháp luật. Tuy nhiên, cách tiếp cận này chưa phản ánh đầy đủ các mặt, các thuộc tính của hình thức pháp luật.

Để có nhận thức chính xác về khái niệm hình thức của pháp luật đòi hỏi phải dựa chắc vào phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng, tức là dựa trên nhận thức luận sau:

Một là: Thừa nhận tính khách quan của pháp luật, có nghĩa là thừa nhận sự tồn tại tất yếu của một hiện tượng, một thực thể mang tính "*tự nhiên*" trong xã hội đã có sự phân chia giai cấp, đối kháng giai cấp, hoặc một xã hội vẫn còn những sự tách biệt về lợi ích giữa các cá nhân, các giai cấp, các tầng lớp xã hội, của một xã hội ngày càng đạt đến trình độ tổ chức cao hơn, văn minh hơn, hiện đại hơn. Khi đề cập đến tính khách quan của pháp luật, C.Mác chỉ rõ: nhà lập pháp... không làm ra pháp luật, ông ta không phát minh ra

chúng, mà chỉ nêu chúng lên. Nói một cách khác, pháp luật, hay pháp luật thực định với tính cách là tổng thể các văn bản quy phạm pháp luật được hình thành trong qúa trình các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện các chức năng quản lý chẳng qua cũng chỉ là sự tái tạo lại các hiện tượng mang tính pháp lý thông qua hoạt động nhận thức của các nhà làm luật. Khái niệm hình thức của pháp luật phản ánh một mặt, một thuộc tính của pháp luật thực định:

- *Hai là:* Việc nghiên cứu hình thức của pháp luật (thực định) phải dựa trên cơ sở mối quan hệ biện chứng của cặp phạm trù triết học nội dung và hình thức. Tách rời mối quan hệ này sẽ không tránh khỏi phương pháp nghiên cứu siêu hình, không thấy sự tương tác, quan hệ biện chứng giữa mặt hình thức với mặt nội dung của pháp luật, không thấy nội dung của pháp luật là yếu tố chủ đạo, quy định hình thức, đòi hỏi phải có một hình thức phù hợp, cũng không thấy tính độc lập tương đối của hình thức, không thấy tác động tích cực của những hình thức pháp luật thích ứng với nội dung trong sự vận động và phát triển của pháp luật. Trong điều kiện đổi mới hiện nay, khắc phục những hạn chế của phương pháp nghiên cứu trên sẽ cho phép tìm kiếm và sử dụng những hình thức hợp lý của pháp luật tránh được sự không ăn khớp, không tương đồng giữa pháp luật Việt Nam với pháp luật các nước và pháp luật quốc

tế, đặc biệt là với pháp luật của các nước trong khu vực, trong khối ASEAN.

Ba là: Mối quan hệ biện chứng của cặp phạm trù nội dung và hình thức là cơ sở triết học để đi tới xác định các khái niệm nội dung và hình thức của pháp luật, xác định mối quan hệ giữa hai mặt này của nó.

Nội dung với nghĩa chung nhất là toàn bộ những yếu tố, những quá trình cấu thành sự vật, hiện tượng. Như thế nội dung của pháp luật có thể được quan niệm theo hai nghĩa rộng hẹp khác nhau. Theo nghĩa hẹp, nội dung của pháp luật là toàn bộ những quy phạm có những thuộc tính, đặc điểm khác biệt với các quy phạm xã hội khác. Theo nghĩa rộng, nội dung của pháp luật còn bao gồm các quan hệ pháp luật, các quyền và nghĩa vụ chủ thể. Việc nghiên cứu hình thức của pháp luật phản ánh nội dung theo nghĩa rộng làm cho nó trở nên phong phú, sống động, bao quát không chỉ các quy phạm pháp luật, các yếu tố của cơ chế điều chỉnh pháp luật mà ngay cả những hình thức của cơ chế đó.

Khái niệm hình thức của pháp luật vừa là phương thức tồn tại, biểu hiện nội dung của pháp luật, vừa là tổ chức bên trong của nội dung, nói lên mối liên hệ tương đối bền vững giữa các yếu tố nội dung của pháp luật (quy phạm pháp luật) theo những quy luật nhất định. Nếu như ở mặt thứ nhất của phạm trù hình thức của pháp luật xác định phạm vi của pháp luật trong

tổng thể các quy phạm xã hội, là "*hình thức biểu hiện bên ngoài của pháp luật*", hình thức vật chất mà nhờ đó con người cảm nhận, ý thức được thì ở mặt thứ hai nó cho phép con người nhận thức tổ chức (kết cấu, cơ cấu) bên trong của pháp luật, phát hiện ra những mối liên hệ phổ biến (tính quy luật) giữa các yếu tố của nội dung, từ đó tái tạo lại những hình thức pháp luật mới hoàn bị hơn. Đây chính là vai trò quan trọng của yếu tố chủ quan trong xây dựng pháp luật.

Bốn là: Cần phân biệt khái niệm hình thức của pháp luật với khái niệm nguồn của pháp luật. Nguồn của pháp luật là khái niệm để chỉ toàn bộ những "*cái*" mang nội dung hoặc chi phối nội dung của pháp luật. Như vậy, nguồn của pháp luật có phạm vi hết sức rộng, bao gồm toàn bộ thực tiễn pháp lý, các điều ước quốc tế, tập quán và thông lệ quốc tế, các hợp đồng, luật tục, án lệ, các quy định của luật tôn giáo, các học thuyết chính trị, pháp lý... Các nguồn trên của pháp luật chỉ có thể trở thành hình thức của pháp luật, có hiệu lực pháp lý khi được nhà nước thừa nhận, chấp nhận hoặc chuyển hóa theo những phương thức khác nhau của hoạt động xây dựng pháp luật. Chẳng hạn, các điều ước quốc tế mà quốc gia tự nguyện tham gia ký kết và phê chuẩn là nguồn chính thức của pháp luật quốc gia. Các điều ước đó chi phối nội dung của những hình thức pháp luật

quốc nội liên quan. Việc Việt Nam gia nhập Công ước quốc tế về quyền trẻ em ngày 20 tháng 2 năm 1990 đã dẫn đến việc sửa đổi, bổ sung một số hình thức văn bản quy phạm pháp luật, kể cả việc ban hành Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em ngày 12 tháng 8 năm 1991. Nhưng cũng có trường hợp các điều ước quốc tế trở thành hình thức chính thức của pháp luật quốc gia do có sự phê chuẩn của cơ quan có thẩm quyền đưa điều ước đó gia nhập vào hệ thống pháp luật của nhà nước. Một thí dụ khác có thể thấy rõ mối quan hệ giữa nguồn của pháp luật và hình thức của pháp luật là mối quan hệ giữa đường lối, chủ trương của Đảng và pháp luật. Ở đây đường lối, chủ trương của Đảng chỉ có thể là nguồn của pháp luật, song là nguồn đặc biệt bởi nó có vị trí quyết định, chi phối không chỉ nội dung của toàn bộ hệ thống pháp luật, từng văn bản quy phạm pháp luật mà ngay chính công tác xây dựng pháp luật. Cụ thể là:

+ Đường lối, chủ trương của Đảng quy định các nguyên tắc, phương hướng hình thành và phát triển của hệ thống văn bản quy phạm, pháp luật. Chẳng hạn, Đại hội VIII của Đảng xác định chủ trương hoàn thiện hệ thống luật pháp về kinh tế bằng việc "ban hành một số luật mới và sửa đổi, bổ sung một số luật và pháp lệnh hiện hành để tiếp tục thể chế hóa Cương

lĩnh, Chiến lược và các chủ trương, chính sách của Đảng, hình thành khuôn khổ pháp lý đồng bộ, cần thiết cho các hoạt động kinh tế"[1], hoặc chủ trương "ban hành các văn bản luật với những quy định cụ thể, dễ hiểu, dễ thực hiện. Giảm dần các luật, pháp lệnh chỉ dừng lại ở những nguyên tắc chung, muốn thực hiện được phải có nhiều văn bản hướng dẫn thi hành"[2] ... Nội dung của đường lối, chủ trương trên đã là cơ sở để nhà nước ban hành nhiều hình thức văn bản pháp luật mới, như Luật Doanh nghiệp tư nhân, Luật Công ty, Luật Doanh nghiệp nhà nước, Luật Hợp tác xã, Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế, Luật Ngân sách, Luật Ngân hàng và các tổ chức tín dụng.... Nhằm kiện toàn hệ thống luật pháp Nhà nước đã thể chế hoá quan điểm trên một cách sáng tạo trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là ở Điều 17 quy định: "*Luật, pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật khác phải được quy định cụ thể để khi các văn bản đó có hiệu lực thì được thi hành ngay. Trong trường hợp luật, pháp lệnh có điều, khoản cần phải được quy định chi tiết bằng văn bản*

---

1 . Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr. 100-101.

2 . *Sđd*, tr.130.

khác, thì ngay tại điều, khoản đó, phải xác định rõ cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định và thời hạn ban hành văn bản" (Khoản 1). "*Văn bản quy định chi tiết thi hành phải được soạn thảo cùng với dự án luật, pháp lệnh để từng cơ quan nhà nước có thẩm quyền kịp thời ban hành khi luật, pháp lệnh có hiệu lực*" (Khoản 2).

+ Đường lối, chủ trương của Đảng là cơ sở xác định hệ quan điểm chỉ đạo việc xây dựng mới, sửa đổi, bổ sung những hình thức văn bản pháp luật cụ thể.

+ Đường lối, chủ trương của Đảng chi phối, quy định nội dung văn bản pháp luật, và do đó quy định hình thức của văn bản đó.

Khái niệm nguồn của pháp luật còn có ý nghĩa để chỉ mối quan hệ giữa hai mặt hình thức của pháp luật - mặt hình thức biểu hiện vật chất hay phương thức tồn tại thực tế của pháp luật và mặt hình thức bên trong hay cấu trúc bên trong của pháp luật. Trong mối quan hệ đó, hình thức bên ngoài của pháp luật là nguồn của những yếu tố cấu thành hệ thống cấu trúc bên trong của nó.

2. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật là khái niệm pháp lý được hình thành trên cơ sở kết hợp phương pháp luận biện chứng duy vật với phương pháp

hệ thống trong việc nghiên cứu hình thức của pháp luật.

Phương pháp luận hệ thống được xây dựng xuất phát từ quan niệm hệ thống là một tập hợp các phần tử có mối liên hệ và quan hệ tác động chi phối lẫn nhau theo những quy luật nhất định để trở thành một chỉnh thể với những thuộc tính mới mà từng phần tử riêng rẽ không có được hoặc có nhưng không đáng kể. Chính từ phương pháp luận hệ thống mà hai mặt của hình thức của pháp luật - mặt biểu hiện bên ngoài và mặt cấu trúc bên trong - đã được nghiên cứu với tính cách là hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và hệ thống cấu trúc của pháp luật.

Điều kiện đầu tiên để đi tới khái niệm hệ thống văn bản quy phạm pháp luật là sự thừa nhận tính khách quan của pháp luật. Tuy nhiên từ pháp luật thực định đến hệ thống văn bản quy phạm pháp luật là một khoảng cách. Pháp luật thực định ít nhiều mang tính tự phát, rời rạc do được hình thành từ nhu cầu khách quan và chủ quan của rất nhiều cơ quan quản lý có thẩm quyền khác nhau, ở vào những thời điểm khác nhau. Trong khi đó, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật là một chỉnh thể, các yếu tố cấu thành (văn bản quy phạm pháp luật) gắn kết với nhau, tác động điều chỉnh của từng văn bản bao giờ cũng biểu hiện tác động điều chỉnh mang tính tổng hợp của toàn bộ hệ thống.

Đây chính là "*tính trội*" của pháp luật thực định ở trình độ hệ thống.

Để pháp luật thực định được xây dựng thành một hệ thống thì các văn bản quy phạm pháp luật phải được liên kết, quan hệ với nhau theo những điều kiện, nguyên tắc nhất định.

- ***Điều kiện về tính thống nhất giữa các văn bản quy phạm pháp luật***. Đây là điều kiện tiên quyết cho sự hợp thành hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật. Nó đòi hỏi: *Thứ nhất*, các văn bản quy phạm pháp luật không mâu thuẫn, chồng chéo. triệt tiêu lẫn nhau, bảo đảm sự liên kết chặt chẽ, sự phối hợp tác động điều chỉnh của các văn bản theo một chiều, hướng nhất định. *Thứ hai*, sự thống nhất giữa nội dung văn bản với đối tượng phản ánh, tức những quan hệ kinh tế, xã hội hiện thực, nhằm bảo đảm giá trị thực tế của hệ thống. Một hệ thống có sự thống nhất nội tại giữa các văn bản nhưng xa lạ với các điều kiện kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội thì cũng chỉ là một hệ thống ảo. *Thứ ba*, sự thống nhất giữa hệ thống văn bản với môi trường, tức với các hệ thống có cùng chức năng điều chỉnh khác. Trong điều kiện hiện nay ở nước ta, để làm phong phú các giải pháp tổ chức quản lý xã hội, thực hiện sự hội nhập quốc tế toàn diện thì yêu cầu trên là hết sức cần thiết bởi nó tạo ra sự ăn khớp, hài-hoà, hỗ trợ lẫn nhau ở những chừng mực nhất định giữa văn bản quy phạm

pháp luật với các quy tắc xử sự xã hội, trước hết là các giá trị truyền thống, đạo đức dân tộc, các tập quán phản ánh lối sống, sắc thái văn hóa riêng của các cộng đồng dân cư, dân tộc cũng như với pháp luật các nước và pháp luật quốc tế.

Điều kiện về tính thống nhất giữa các văn bản đòi hỏi phải có sự tuân thủ nguyên tắc pháp chế trong việc ban hành văn bản của các cơ quan nhà nước, chống chủ quan, duy ý chí, cục bộ địa phương, ngành, thường xuyên làm công tác xử lý văn bản, hệ thống hoá pháp luật. công tác so sánh, pháp luật, học tập kinh nghiệm điều chỉnh pháp luật của các nước song không dập khuôn, sao chép máy móc.

- Điều kiện về tính toàn diện thể hiện mức độ thích ứng của hệ thống văn bản với tổng thể các nhu cầu điều chỉnh trên các lĩnh vực của đời sống xã hội và quản lý nhà nước. Như thế, tính toàn diện bảo đảm không có bất kỳ một "khoảng trắng" nào mà ở đó các quan hệ xã hội không được điều chỉnh bằng pháp luật. Mặt khác, tính toàn diện còn được thể hiện ở trình độ hoàn thiện, hợp lý của văn bản cả về phạm vi, mức độ điều chỉnh, về phương pháp điều chỉnh cơ cấu văn bản, cách trình bày, diễn đạt, ngôn ngữ của văn bản.

- Điều kiện về tính phân chia và tính thứ bậc về hiệu lực giữa các văn bản. Điều kiện này thể hiện sự phân loại, sắp xếp hợp lý, khoa học, trật tự các văn bản

quy phạm, pháp luật trên cơ sở đối tượng điều chỉnh (quy định) và sự phân cấp hợp lý về thẩm quyền trong việc ban hành văn bản của các cơ quan nhà nước.

- Điều kiện về tính ổn định. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật với tư cách là một hiện tượng xã hội (kiến trúc thượng tầng) bao giờ cũng có tính ổn định tương đối và đòi hỏi những điều kiện cho sự ổn định. Trên nền của sự ổn định mà hệ thống văn bản quy phạm pháp luật phát huy vai trò và giá trị xã hội của mình. Về phương diện chính trị- xã hội, hệ thống văn bản đó ổn định là điều kiện để duy trì thể chế, giữ vững ổn định xã hội, tạo nên trạng thái tâm lý xã hội tích cực, với sự tin theo tuyệt đối pháp luật của nhân dân. Tất nhiên, điều kiện về sự ổn định của văn bản không đồng nghĩa với sự trì trệ, bảo thủ, lỗi thời của nó trước những biến động xã hội.

Tính ổn định của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đòi hỏi phải có sự dự báo chính xác trạng thái, xu hướng vận động, phát triển của các quan hệ xã hội, từ đó xác định mục đích điều chỉnh, mức độ khái quát của các quy định, giới hạn phạm vi tác động của văn bản cho thích hợp.

Từ đó ta có thể định nghĩa: Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật là hệ thống được hình thành bởi sự liên kết các văn bản quy phạm pháp luật thành một chỉnh thể thống nhất, toàn diện và ổn định, trên cơ sở

sự phân chia và phân cấp hợp lý về thẩm quyền của cơ quan nhà nước trong việc ban hành văn bản và hệ thống hoá pháp luật.

II- NHỮNG HÌNH THỨC CỦA PHÁP LUẬT

Pháp luật như trên đã phân tích là hiện tượng khách quan của đời sống xã hội. Trong "*cuộc sống*" của mình, pháp luật - cả về nội dung và hình thức - đều chịu sự tác động, chi phối của các hiện tượng, quá trình xã hội của những truyền thống pháp lý, những yếu tố lịch sử, thời đại. Sự xuất hiện những hệ thống pháp luật khác nhau, tất nhiên là những hình thức của pháp luật cũng hết sức khác nhau. Điều quan trọng khi nghiên cứu những hình thức pháp luật là phải có quan điểm lịch sử - cụ thể, từ những điều kiện lịch sử - cụ thể để thấy được giá trị cũng như những hạn chế của nó. Lịch sử phát triển của pháp luật đã ghi nhận ba hình thức phổ biến là tập quán pháp, tiền lệ pháp và văn bản quy phạm pháp luật.

1. Tập quán pháp

Tập quán là những cách cư xử trong sinh hoạt thường ngày, trong sản xuất đã trở thành thói quen, thành nếp của một bộ phận dân cư, một cộng đồng hoặc toàn xã hội. Bên cạnh tập quán, trong ngôn ngữ tiếng Việt còn sử dụng thuật ngữ phong tục, như phong tục

cưới hỏi, lễ, tết, hội hè,... phong tục tết nhất của người Việt hết sức phong phú, mang đầy bản sắc dân tộc. Chẳng hạn, như chuẩn bị đón tết có tục mua sắm, nấu bánh chưng, tu sửa trang hoàng lại nhà cửa, gửi tết, biếu tết, đòi nợ, trả nợ, thăm mộ gia tiên, tổ chức bữa tiệc tất niên, buổi học tất niên; trong ngày và đêm 30 tết có tục trừ tịch lo việc chuẩn bị cho lễ trừ tịch, cúng giao thừa, lễ cúng thổ công; trong ba ngày tết, ngay những giây phút đầu tiên của năm mới có các việc lễ chùa đình, chọn giờ, chọn hướng xuất hành, hái lộc, đốt pháo, xông nhà, chúc tết, mở hàng cho các bậc trên, mừng tuổi cho con trẻ, tránh những việc "dông" những việc không được làm, như không mặc áo trắng vì e có điềm tang tóc, không nói tiếng "*khỉ*" vì e làm ăn xúi quẩy, kiêng nói những điều tục tĩu, nhắc tới những chuyện chết chóc; sau ba ngày tết có lễ hóa vàng, viếng mộ đầu xuân... Như thế, phong tục cũng là những tập quán song mang tính xã hội rộng rãi hơn, phản ánh bản sắc của một dân tộc, không chỉ được hình thành từ thói quen trong sinh hoạt, sản xuất mà ít nhiều còn mang tính chất sinh hoạt tâm linh, tôn giáo.

Tập quán được hình thành từ rất sớm, là phương tiện điều chỉnh chủ yếu và quan trọng nhất trong xã hội cổ đại. Bước vào ngưỡng cửa của thời đại văn minh, những tập quán vốn dĩ phản ánh lợi ích chung của xã

hội, cách xử sự của những thành viên hoàn toàn bình đẳng với nhau về sở hữu, phân phối, về địa vị và thân phận đã trở thành lỗi thời. Xã hội có sự phân chia giai cấp và đối kháng giai cấp, với những lợi ích đối lập và tách biệt nhau, với những lực lượng sản xuất mới và cùng với nó, những quan hệ sản xuất mới dựa trên cơ sở chiếm hữu tư nhân và bóc lột ra đời đã đòi hỏi phải có những thiết chế và thể chế tổ chức quản lý mới phù hợp. Thiết chế mới đó là nhà nước thay cho tổ chức thị tộc, bộ lạc nguyên thủy; thể chế mới đó là pháp luật thay cho tập quán. Pháp luật giống tập quán ở chức năng điều chỉnh, song khác ở chỗ nó chỉ thể hiện ý chí, phản ánh và bảo vệ lợi ích, địa vị thống trị của thiểu số giai cấp thống trị, tiềm ẩn một quyền lực cưỡng chế. Điều đó có nghĩa, nếu như tập quán chỉ là cách xử sự trở thành thói quen của một bộ phận dân cư, không mang tính ràng buộc thì pháp luật lại là cách xử sự bắt buộc đối với tất cả các thành viên xã hội; mọi hành vi, xử sự chống đối, không tuân thủ đều phải chịu những hậu quả pháp lý bất lợi. Nhưng quy tắc xử sự pháp luật với bản chất, đặc điểm và nội dung như vậy đòi hỏi phải có một hình thức mới phù hợp. Hình thức đầu tiên, cổ sơ nhất của pháp luật chính là *tập quán pháp*. Nói cách khác, tập quán pháp là những tập quán phù hợp với ý chí, lợi ích của giai cấp thống trị, được nhà

nước thừa nhận, nâng thành quy tắc xử sự chung đối với toàn xã hội và bảo đảm thực hiện.

Tập quán pháp là hình thức của pháp luật được sử dụng phổ biến trong các nhà nước chủ nô, nhà nước phong kiến. Trong xã hội hiện đại, hình thức tập quán pháp vẫn được nhiều nước sử dụng, nhất là các nước theo chính thể quân chủ, thậm chí cả những nước có trình độ phát triển cao về kinh tế, pháp luật. Trong những nước này phương thức sử dụng tập quán pháp có thể hoặc là được ghi nhận vào trong các điều luật hoặc được thừa nhận, tồn tại song song, ngang hàng với luật thực định.

Hiện nay, việc đánh giá giá trị của hình thức tập quán pháp đang còn nhiều quan điểm khác nhau. Rõ ràng là không công bằng nếu chỉ quá nhấn mạnh đến những yếu điểm của tập quán pháp (tính cục bộ, tính bảo thủ) mà không chú ý đến sức mạnh và hiệu quả điều chỉnh của nó đối với hành vi, cách xử sự của một bộ phận dân cư, nhất là những tập quán phản ánh truyền thống, đạo lý tốt đẹp của dân tộc. Như thế, chọn lọc để thừa nhận, đem lại giá trị pháp lý cho một số tập quán nào đó theo những phương thức khác nhau - như chuyển hóa thành các điều luật, phê chuẩn của nhà nước.... là một yêu cầu khách quan của quản lý xã hội, phản ánh trình độ, năng lực nghệ thuật quản lý của nhà nước, bảo đảm hiệu qủa quản lý. Đối với những

nước, như Việt Nam, có nhiều dân tộc, sắc tộc khác nhau (54 dân tộc, sắc tộc), các vùng, miền có sự phát triển chênh lệch về kinh tế, văn hóa, xã hội, từ lâu đã có những truyền thống tập quán khác nhau thì việc chọn lọc, thừa nhận các tập quán, đem lại cho nó một giới hạn hiệu lực pháp lý nhất định, trong một trật tự hiệu lực pháp lý nghiêm ngặt do Nhà nước xác lập là một điều cần thiết. Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII Đảng Cộng sản Việt Nam đã nhấn mạnh "đặc biệt quan tâm gìn giữ và nâng cao bản sắc văn hóa dân tộc, kế thừa và phát huy truyền thống đạo đức, tập quán tốt đẹp và lòng tự hào dân tộc"[1]; thực hiện tốt các cơ chế làm chủ của nhân dân, trong đó chú trọng "làm chủ trực tiếp bằng các hình thức nhân dân tự quản, bằng các quy ước, hương ước tại cơ sở phù hợp với luật pháp của Nhà nước"[2] là định hướng lớn cho việc nghiên cứu sử dụng hình thức tập quán pháp, mở ra một hướng mới trong việc thực hiện chức năng tổ chức quản lý xã hội của Nhà nước ta, trong việc nghiên cứu "xác định các giải pháp tổ chức quản lý xã hội"[3] phù hợp với điều kiện của công cuộc đổi mới và phát triển trong thời kỳ mới.

1, 2, 3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr.111, 127, 190.

2. Tiền lệ pháp

Trong ngôn ngữ tiếng Việt tiền lệ được hiểu là những "việc xảy ra từ trước, tạo thành cái lệ cho những việc về sau"[1]. Trong cuộc sống; đôi khi chúng ta vẫn bắt gặp những cách xử sự theo tiền lệ, hoặc nhầm tạo ra một tiền lệ; tiền lệ ở đây có thể là một cách xử sự tốt, hoặc có thể xấu. Như thế, tiền lệ là một cách thức xử sự theo những việc đã từng xảy ra trước đó, từng được mọi người, đa số người chấp nhận. Về nguyên tắc, con người có thể tạo ra tiền lệ cho chính mình hoặc cho người khác. Bố mẹ làm những điều xấu thì dù không tự giác, cũng đã tạo ra một tiền lệ cho con cái noi theo. Người lãnh đạo có những cách xử sự mực thước, công bình trong những sự vụ cụ thể ở cơ quan cũng tạo ra những tiền lệ tích cực cho việc xây dựng một tập thể đoàn kết và mẫu mực.

Tiền lệ pháp cũng là những tiền lệ theo nghĩa chung như trên song có đặc điểm là:

- Nó là hình thức của pháp luật, là hình thức xuất hiện ngay từ thời kỳ nô lệ, được sử dụng rộng rãi trong các nhà nước phong kiến và đến tận ngày nay vẫn chiếm một vị trí quan trọng trong các quốc gia theo hệ thống thông luật, như nước Anh, Mỹ, các nước trước

---

1. Viện ngôn ngữ học: Từ điển tiếng Việt, Nxb Đà Nẵng, Hà Nội- Đã nẵng,1995, Tr.950.

là thuộc địa của Anh, hầu hết các nước trong khối ASEAN...

- Tiền lệ pháp được tạo thành từ thực tiễn quản lý của cơ quan hành chính và thực tiễn xét xử của toà án. Tuy nhiên, không phải bất kỳ một quyết định hành chính hay một bản án nào đều trở thành tiền lệ pháp. Chỉ những quyết định của cơ quan hành chính hay cơ quan xét xử ban hành để giải quyết một vụ việc cụ thể được nhà nước thừa nhận mới là tiền lệ pháp, tức hình thức của pháp luật. Một khi điều kiện trên được thỏa mãn thì các quyết định, các bản án trở thành "*quyết định mẫu*", "*bản án mẫu*" nhờ đó cơ quan hành chính, xét xử dựa vào để giải quyết các vụ việc tương tự.

Trong các nhà nước theo nguyên tắc phân quyền, tòa án có vị trí độc lập, có vai trò và uy tín lớn đối với việc giải quyết các xung đột xã hội, được tổ chức chặt chẽ thì tiền lệ pháp được hình thành chủ yếu thông qua hoạt động xét xử. Trường hợp này tiền lệ pháp được gọi là án lệ. Án lệ với tính cách là hình thức của pháp luật được tạo ra theo hai chiều khác nhau - theo chiều dọc là những quyết định, bản án của toà cấp trên có giá trị bắt buộc đối với toà cấp dưới; theo chiều ngang là những quyết định, bản án mà một tòa án đã tuyên, có hiệu lực thì có giá trị bắt buộc ngay chính toà án này trong việc giải quyết các vụ việc tương tự. Các nước

theo hệ thống thông luật thì pháp luật chủ yếu có hình thức án lệ.

-Vì tiền lệ pháp là các quyết định hành chính, xét xử cá biệt được "*nâng lên*" thành pháp luật nên hình thức này có điểm yếu: *một là,* thiếu tính khái quát, số lượng các án lệ cũng rất lớn; *hai là,* việc áp dụng tiền lệ pháp dễ tạo ra sự tùy tiện, không bảo đảm yêu cầu của nguyên tắc pháp chế bởi phụ thuộc vào ý chí chủ quan, trình độ nhận thức của thẩm phán trong việc giải thích, vận dụng. Vả lại, trên thực tế cũng khó có sự việc, sự kiện giống hệt nhau khi mà diễn ra trong những thời gian khác nhau, liên quan đến những chủ thể - con người - có trình độ, địa vị, hoàn cảnh sống hết sức khác nhau.

Ở Việt Nam hai hình thức tập quán pháp và tiền lệ pháp hiện nay không được sử dụng. Tuy vậy không có nghĩa Việt Nam không chú ý hai hình thức này trong công tác xây dựng pháp luật. Đã có nhiều tập quán phản ánh truyền thống, đạo lý dân tộc được nhiều đạo luật quan trọng ghi nhận. Những tập quán trong sinh hoạt dân sự của người Việt thể hiện tình tương thân, tương ái, lá lành đùm lá rách, chín bỏ làm mười... đã trở thành quan điểm chỉ đạo xây dựng Bộ luật Dân sự đầu tiên của Việt Nam. Công tác xây dựng pháp luật cũng luôn và hết sức chú ý đến thực tiễn xét xử và

các tổng kết xét xử theo chuyên đề của ngành toà án. Thực tiễn xét xử đã trở thành mảnh đất tốt cho việc hình thành các quy phạm pháp luật, trở thành nguồn thực tiễn của pháp luật. Phù hợp vị trí quan trọng của hoạt động xét xử trong việc hình thành các hình thức pháp luật, Hiến pháp (1992) của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã ghi nhận Toà án nhân dân tối cao có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội (Điều 87). Trên thực tế, toà án nhân dân tối cao là cơ quan chủ trì soạn thảo nhiều dự án Bộ luật, pháp lệnh quan trọng. Mới đây, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật được Chủ tịch nước công bố ngày 23 tháng 11 năm 1996 đã qui định Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao có quyền ra văn bản quy phạm pháp luật dưới hình thức nghị quyết "*để hướng dẫn các Toà án áp dụng thống nhất pháp luật, tổng kết kinh nghiệm xét xử*" (Điều 67). Ngoài ra, Toà án nhân dân tối cao cũng có quyền phối hợp với Viện kiểm sát nhân dân tối cao, với Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ ra thông tư liên tịch "*để hướng dẫn việc áp dụng thống nhất pháp luật trong hoạt động tố tụng và những vấn đề khác liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan đó*" (Điều 72). Như thế, về một nghĩa nào đó "*án lệ*"cũng đã bắt đầu có hướng được sử dụng trở lại. Đây cũng là điều phù hợp với xu thế hội nhập quốc

tế đang diễn ra một cách toàn diện, trên tất cả các lĩnh vực của thời đại hiện nay.

3. Văn bản quy phạm pháp luật

Đây cũng là hình thức của pháp luật ra đời từ rất sớm, ngay trong các nhà nước nô lệ, phong kiến. Bộ luật La Mã cổ đại, Luật Hồng Đức (Quốc triều hình luật) của Việt Nam là những văn bản quy phạm pháp luật điển hình. Trong các nhà nước tư sản, nhất là các nước theo hệ thống luật tục, văn bản quy phạm pháp luật được sử dụng rộng rãi, nhiều thể loại phong phú và được soạn thảo với một trình độ kỹ thuật cao. Điều đáng lưu ý là nhiều nước hiện nay, bên cạnh việc sử dụng hình thức văn bản quy phạm pháp luật vẫn thừa nhận và sử dụng các hình thức khác của pháp luật. Đối với nhà nước xã hội chủ nghĩa, văn bản quy phạm pháp luật là hình thức duy nhất của pháp luật.

Mặc dù văn bản quy phạm pháp luật được sử dụng rộng rãi ở nước ta ngay khi Chính quyền dân chủ nhân dân được thành lập (2-9-1945), song trong khoa học pháp lý việc định nghĩa văn bản quy phạm pháp luật vẫn chưa có sự thống nhất, kể cả về câu chữ. Tuy nhiên, dù có thể có nhiều cách tiếp cận khác nhau, song đã là văn bản quy phạm pháp luật thì bao giờ nó cũng đồng thời có các dấu hiệu sau:

- Nó là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Dấu hiệu này cần chú ý: *một là,* không phải bất kỳ cơ quan nào trong bộ máy nhà nước đều có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, mà chỉ có những cơ quan được pháp luật quy định mới có thẩm quyền này; cơ quan có thẩm quyền ban hành Hiến pháp, luật, pháp lệnh là cơ quan lập hiến, lập pháp, còn cơ quan ban hành các văn bản quy phạm pháp luật khác gọi là cơ quan lập quy; *hai là,* thẩm quyền của cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật quyết định nội dung điều chỉnh, phạm vi điều chỉnh và mức độ điều chỉnh của văn bản; *ba là,* cơ chế phân công và phối hợp, phân cấp thẩm quyền cũng như các nguyên tắc tập trung dân chủ và pháp chế trong tổ chức, hoạt động của cơ quan nhà nước là yếu tố quy định sự hình thành một trật tự nghiêm ngặt về hiệu lực pháp lý của các văn bản.

- Chỉ có văn bản quy phạm pháp luật mới có các quy tắc xử sự chung, tức quy phạm pháp luật. Dấu hiệu này của văn bản quy phạm pháp luật là tiêu chí chủ yếu để phân biệt nó với các văn bản nhà nước khác, như văn bản áp dụng pháp luật, các loại giấy tờ hành chính. Thực tế pháp lý hiện nay cho thấy có những văn bản, như nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, nghị quyết của Chính phủ, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ không phải là văn bản áp dụng pháp

luật hay văn bản mang tính chính trị có ý nghĩa pháp lý (thông cáo, tuyên bố...) nhưng không có quy tắc xử sự chung. Việc xác định loại văn bản này như thế nào hiện đang có những ý kiến khác nhau. Có ý kiến gọi đó là văn bản có tính quy phạm. Nếu xem xét nội dung và đặt nó trong quan hệ đối với các văn bản quy phạm pháp luật khác thì có thể coi những văn bản trên là văn bản quy phạm pháp luật. Bởi vì, thường đó là những văn bản để định ra các chính sách lớn, là cơ sở để cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Các quy phạm pháp luật, văn bản quy phạm pháp luật có các thuộc tính mà văn bản áp dụng pháp luật không có, như: tính khái quát và trừu tượng, tức là nó không qui định những vụ việc cụ thể, những tổ chức, cá nhân cụ thể. Bởi vì những quan hệ xã hội mà quy phạm pháp luật mô phỏng có tính chung, được đúc kết từ số lượng lớn các quan hệ hiện thực, cá biệt. Ngoài ra, nó được áp dụng nhiều lần trong cuộc sống, trong mọi trường hợp khi có những sự kiện pháp lý xuất hiện phù hợp với dữ liệu mà phần gỉa định của quy phạm quy định trước.

- Văn bản quy phạm pháp luật có nhiều loại, mỗi loại, từ tên gọi, nội dung, phạm vi điều chỉnh, giá trị pháp lý, thủ tục, trình tự ban hành đều do luật định.

- Văn bản quy phạm pháp luật là hình thức so với hình thức tập quán pháp và tiền lệ pháp, nó có các ưu điểm sau đây:

Thứ nhất, sự xuất hiện và vai trò quan trọng của nó trong việc điều chỉnh quan hệ xã hội là một biện pháp, yếu tố đề cao và củng cố cơ quan lập pháp, tức cơ quan có thẩm quyền ban hành do nhân dân trực tiếp thành lập đại diện cho ý chí, quyền lực và lợi ích của nhân dân.

Thứ hai, quy trình ban hành, cơ chế kiểm tra, giám sát chặt chẽ, việc sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ linh hoạt, trình độ kỹ thuật văn bản cao. Những yếu tố đó làm cho văn bản quy phạm pháp luật có khả năng dễ áp dụng, dễ có khả năng tạo thành một hệ thống, tức là tạo ra khả năng triệt tiêu những mâu thuẫn nội tại, làm tăng sự hỗ trợ, phối hợp cùng tác động, điều chỉnh các quan hệ xã hội, bảo đảm hiệu lực và hiệu quả điều chỉnh cao.

Thứ ba, nó là yếu tố quyết định trong việc thiết lập trật tự và pháp chế trong tổ chức, quản lý xã hội và nhà nước; trong định hướng sự phát triển. Ở Việt Nam, văn bản quy phạm pháp luật thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng, là yếu tố quyết định trong việc hiện thực hóa đường lối, chủ trương đó, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước và xã hội, là chuẩn mực cho tổ chức và hoạt động, cho đổi mới, cải cách bộ máy nhà

nước, cho hoạt động của các tổ chức chính trị, xã hội, đoàn thể quần chúng và công dân. Nó cũng là những thể chế làm cơ sở cho việc thiết lập, củng cố và tăng cường pháp chế, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa.

Từ những dấu hiệu và thuộc tính trên, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, tại Điều 1 đã định nghĩa: "Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có các quy tắc xử sự chung, được nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa".

III. HỆ THỐNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT VIỆT NAM

Pháp luật thực định kiểu mới ở Việt Nam ra đời ngay sau khi Cách mạng Tháng Tám (1945) thắng lợi. Khi đó, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hóa đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật quan trọng để xây dựng và củng cố chính quyền, công bố và thực thi các quyền tự do dân chủ của công dân, thủ tiêu đặc quyền, đặc lợi của thực dân Pháp và địa chủ phong kiến, nhất là trong lĩnh vực kinh tế, thực hiện quản lý đất nước bằng pháp luật, theo pháp luật. Có khá nhiều các văn bản quy phạm pháp luật quan trọng được ban hành trong thời kỳ này, điển hình là Hiến pháp 1946. Ở những thời kỳ tiếp theo, cứ mỗi khi cách mạng

chuyển giai đoạn, Nhà nước lại ban hành Hiến pháp mới, đặt cơ sở pháp lý cho sự xuất hiện một loạt các văn bản quy phạm mới phong phú hơn về nội dung, thể loại, hoàn thiện hơn về kỹ thuật văn bản và đặc biệt, thể hiện ngày càng rõ nét hơn những thuộc tính của một hệ thống. Có thể nói xu hướng vận động, phát triển của pháp luật Việt Nam, nhất là trong hơn mười năm đổi mới là xu hướng đi tới một hệ thống hoàn bị, với tính thống nhất, toàn diện, ổn định và khả thi, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu điều chỉnh pháp luật của xã hội.

Theo Hiến pháp 1992, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật Việt Nam bao gồm các thể loại sau:

1. Hiến pháp

Từ khi ra đời đến nay, Nhà nước ta đã có 4 hiến pháp: Hiến pháp 1946, Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980 và hiến pháp 1992 là bản Hiến pháp hiện hành. Cả bốn bản Hiến pháp trên đều thể hiện nhất quán các tính chất cơ bản sau:

- Là văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam ban hành. Bên cạnh tính chất pháp lý, Hiến pháp còn là văn kiện chính trị quan trọng của Nhà nước. Hai tính chất đó được thể hiện:

+ Hiến pháp thể chế hoá một cách tập trung, nhất quán đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam trong từng giai đoạn cách mạng. Hiến pháp 1992 ghi nhận và chuyển hóa những luận điểm cơ bản trong Cương lĩnh và Chiến lược của Đảng thành những nguyên tắc pháp lý cao nhất về tổ chức nhà nước, xã hội trong thời kỳ đổi mới. Thông qua những quy định về chế độ chính trị, kinh tế, văn hóa, giáo dục, khoa học và công nghệ, quốc phòng và an ninh, tổ chức bộ máy nhà nước, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, Hiến pháp - về một nghĩa nào đó - có thể được coi là một bản thiết kế pháp lý về một chế độ nhà nước của dân, do dân, vì dân, một chế độ xã hội của người lao động, vì người lao động, công bằng và văn minh. Chính vì tầm quan trọng này mà Hiến pháp là luật cơ bản duy nhất của Nhà nước.

+ Hiến pháp là luật có hiệu lực cao nhất. Hiến pháp 1992, tại Điều 146 quy định: "*mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp*". Với tính cách là luật có hiệu lực cao nhất, Hiến pháp trở thành yếu tố quyết định tính thống nhất của hệ thống pháp luật, bảo đảm sự hình thành một trật tự nghiêm ngặt về thứ bậc hiệu lực giữa các văn bản quy phạm pháp luật.

- Hiến pháp là cơ sở pháp lý của hệ thống pháp luật. Các quy phạm Hiến pháp vừa bao quát các quan hệ xã hội mà pháp luật điều chỉnh lại vừa mang tính khái quát cao. Từ đây, Hiến pháp như là "*luật nguồn*",

"*luật mẹ*", "*luật của các luật*" để cơ quan nhà nước có thẩm quyền dựa vào để ban hành các văn bản quy phạm khác, hình thành toàn bộ toà nhà pháp lý. Ngược lại, Hiến pháp dù là luật có hiệu lực cao nhất song cũng chỉ có giá trị khi Nhà nước ban hành được đầy đủ các luật cụ thể hoá Hiến pháp, bảo đảm cho các luật này phù hợp với thực tế khách quan. Ngược lại thì như V.I.Lênin đã từng chỉ rõ - Hiến pháp cũng chỉ là "*hiến pháp ảo*", không có gía trị thực tế.

Hiến pháp còn là đạo luật xác lập những cơ sở pháp lý cơ bản chỉ đạo toàn bộ công tác xây dựng pháp luật của các cơ quan nhà nước.

2. Luật hoặc bộ luật

Hiện nay, trong một số tài liệu khoa học, kể cả giáo trình có sử dụng thuật ngữ "*đạo luật*". Thực ra, Quốc hội không khi nào ban hành "*đạo luật*" mà chỉ ban hành luật hoặc bộ luật, như Luật Đất đai, Luật Thương mại, Bộ luật Hình sự, Bộ luật Dân sự... Như thế, gọi "*đạo luật*" chỉ nên hiểu là một cách gọi trang trọng đối với một văn bản do cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất ban hành, hoặc chỉ là thuật ngữ thay cho luật hoặc bộ luật.

Quốc hội nước ta giữ quyền ban hành Hiến pháp, luật và bộ luật. Chính vì thế Quốc hội còn được gọi là cơ quan lập hiến, lập pháp. Quốc hội ban hành luật, bộ

luật căn cứ vào các quy định Hiến pháp và để thực hiện quyền "*quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân... thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước*" (Điều 83 Hiến pháp 1992). Như vậy, giữa bộ luật và luật đều có nguồn từ các quy định của Hiến pháp, đều do Quốc hội ban hành, và do đó đều có vai trò quan trọng và hiệu lực như nhau trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Sự khác nhau chủ yếu giữa luật và bộ luật là ở mức độ, phạm vi điều chỉnh. Thường bộ luật điều chỉnh một nhóm, loại các quan hệ rộng lớn thuộc một lĩnh vực quan trọng của xã hội (dân sự, hình sự, lao động,...) trong khi luật chỉ điều chỉnh nhóm, loại quan hệ xã hội hẹp hơn. Thực tiễn lập pháp hiện nay cũng như xu hướng phát triển của nó là bộ luật có phạm vi điều chỉnh bao quát toàn bộ đối tượng điều chỉnh của một ngành luật mang tính pháp điển cao hơn luật.

Luật và bộ luật có vai trò nòng cốt trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Nó vừa là văn bản cụ thể hóa Hiến pháp, bảo đảm cho Hiến pháp được thực hiện, vừa là cơ sở cho các cơ quan có thẩm quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội. Vì thế, định hướng xây

dựng nhà nước pháp quyền đòi hỏi phải tăng cường sự hiện diện của luật và bộ luật trong hệ thống pháp luật. Điều đó cũng có nghĩa là thực hiện được nguyên tắc luật có địa vị tối cao, Quốc hội thực hiện được quyền lực cao nhất của mình.

3. Pháp lệnh

Theo Hiến pháp 1980, Hội đồng Nhà nước - cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội, là Chủ tịch tập thể của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam - có quyền ra pháp lệnh (Khoản 4, Điều 100): Về nội dung, Hội đồng Nhà nước ra pháp lệnh - cùng với nghị quyết - để thực hiện nhiệm vụ quyền hạn được Hiến pháp, các luật và nghị quyết của Quốc hội giao, quyết định những vấn đề quan trọng về xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ Tổ quốc (Điều 98). Như thế, phạm vi quy định của pháp lệnh so với luật chưa có sự phân định rõ. Hơn nữa, tại Điều 1 Quy chế Xây dựng luật và pháp lệnh được Hội đồng Nhà nước ban hành ngày 6 tháng 8 năm 1988 lại quy định: "Luật, pháp lệnh là những văn bản pháp luật có hiệu lực cao, điều chỉnh các quan hệ xã hội quan trọng bậc nhất thuộc các lĩnh vực quản lý nhà nước, quy định tổ chức của bộ máy Nhà nước, quyền và nghĩa vụ công dân", việc ban hành pháp lệnh lại do Hội đồng Nhà nước tự quyết định vô hình chung đã đánh đồng giữa luật và pháp lệnh cả về

hiệu lực và phạm vi quy định; nhiều vấn đề lẽ ra phải quy định bằng luật song không được thực hiện. Thấy rõ mặt yếu này, Hiến pháp 1992 đã có sự sửa đổi quan trọng: quy định Quốc hội quyết định chương trình xây dựng luật và pháp lệnh. Quy định mới này có nghĩa Uỷ ban Thường vụ Quốc hội không được tự quyền ra pháp lệnh, có được ra hay không, ra pháp lệnh quy định vấn đề gì do Quốc hội quyết định trên cơ sở chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Vì thế, có thể coi pháp lệnh là văn bản lập pháp uỷ quyền, thuộc phạm trù lập pháp. Thực tiễn lập pháp cho thấy, Quốc hội khóa VIII, IX và giờ là Quốc hội khoá X đều giao cho Uỷ ban Thường vụ Quốc hội ra pháp lệnh để quy định những vấn đề thuộc phạm vi quy định của luật nhưng chưa có điều kiện quy định. Thường đó là những vấn đề mới, chưa ổn định, kinh nghiệm điều chỉnh chưa nhiều.

Những thay đổi trên là hợp lý cả trong việc xác định rõ tính chất của pháp lệnh, cả nội dung quy định của pháp lệnh, phù hợp với năng lực lập pháp và điều kiện hoạt động hạn chế của Quốc hội. Mới đây, theo tinh thần Nghị quyết Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương (khóa VII) và đặc biệt, Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương (khoá VIII) về đẩy mạnh hoạt động lập pháp của Quốc hội đã xác định: "phấn đấu trong những năm tới dần dần có

đủ các đạo luật điều chỉnh các lĩnh vực của đời sống xã hội" [1]. "*Giảm dần pháp lệnh của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội và nghị định của Chính phủ quy định những vấn đề chưa có luật*"[2] , Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật tại Điều 21 cũng đã quy định: "Pháp lệnh quy định về những vấn đề được Quốc hội giao, sau một thời gian thực hiện trình Quốc hội xem xét, quyết định ban hành thay luật". Đây là sự thay đổi quan trọng vì khẳng định rõ hơn pháp lệnh là văn bản lập pháp ủy quyền và là văn bản có tính chất quá độ. Ngoài ra, Hiến pháp 1992, tại Điều 103, khoản 7 ghi nhận Chủ tịch nước có quyền "đề nghị Uỷ ban Thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh, nghị quyết" về các vấn đề nhân sự của Chính phủ và việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược trong thời gian Quốc hội không họp. Có thể coi đây là quyền phủ quyết hạn chế của Chủ tịch nước đối với pháp lệnh của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, thể hiện tính hợp lý trong tổ

---

1. Đảng Cộng Sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương (khóa VII)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà nội, 1995, tr.27.
2. Đảng Cộng Sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương (khóa VIII)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà nội, 1997, tr.48.

chức quyền lực nhà nước của Hiến pháp 1992. Điều cần đặc biệt lưu ý rằng, tuy pháp lệnh mặc dù là văn bản lập pháp ủy quyền song bao giờ hiệu lực cũng thấp hơn luật.

Bên cạnh việc ban hành luật và pháp lệnh, Quốc hội và Uỷ ban Thường vụ Quốc hội còn ra nghị quyết. Có thể coi nghị quyết là văn bản có tính quy phạm hoặc văn bản quy phạm bởi nó có hiệu lực pháp lý như luật, pháp lệnh. Về nội dung, nghị quyết thể hiện quyết định quan trọng của Quốc hội đối với kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội, các chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia, dân tộc, tôn giáo, đối ngoại, an ninh, quốc phòng, về ngân sách nhà nước, phê chuẩn các điều ước quốc tế, quyết định chế độ làm việc của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Uỷ ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền Quốc hội. Đối với Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, nghị quyết được sử dụng trong việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh, giám sát việc thi hành pháp luật của các cơ quan cao nhất trong bộ máy nhà nước, giám sát và hướng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền được Hiến pháp quy định tại Điều 91. Trong các nghị quyết trên thường có các quy phạm pháp luật.

4. Các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước Trung ương và chính quyền địa phương

Luật và pháp lệnh, các nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội theo quan niệm phổ biến hiện nay được gọi là văn bản lập pháp; các văn bản quy phạm pháp luật khác gọi là văn bản lập quy,hay văn bản dưới luật.

Văn bản lập quy nhìn chung sử dụng để cụ thể hóa, hướng dẫn thực hiện Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, đặt ra các quy phạm pháp luật (pháp quy) trong phạm vi thẩm quyền nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan ban hành.

Các văn bản lập quy được phân ra các loại sau:

4.1. Văn bản lập quy của cơ quan hành chính nhà nước Trung ương, bao gồm văn bản của Chính phủ (nghị quyết, nghị định), của Thủ tướng Chính phủ (quyết định, chỉ thị) và quyết định, chỉ thị, thông tư của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

Các văn bản trên tạo thành hệ thống thể chế của nền hành chính quốc gia, vừa là văn bản cụ thể hoá văn bản lập pháp, vừa đặt cơ sở pháp lý trực tiếp cho tổ chức và hoạt động của nền hành chính, thực hiện quản

lý hành chính đối với mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Về các văn bản này cần lưu ý:

- Hiến pháp 1992 đã kiện toàn một bước thẩm quyền ban hành văn bản, theo hướng xác định rõ trách nhiệm, tăng cường trách nhiệm cá nhân trong quản lý. Điều này thể hiện ở việc phân biệt rõ giữa thẩm quyền ban hành văn bản của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, giao cho Thủ tướng quyền huỷ bỏ đối với các văn bản trái pháp luật của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, đình chỉ thi hành nghị quyết sai trái của hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và kiến nghị Uỷ ban Thường vụ Quốc hội hủy bỏ.

- Trong các nghị định của Chính phủ có nghị định được dùng để quy định những vấn đề hết sức cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện để xây dựng thành luật, pháp lệnh. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã xác định rõ loại nghị định này. Để tránh tình trạng Chính phủ vượt quyền Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội trong những vấn đề trên, luật này cũng quy định: "Việc ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội".

Việc giao cho Chính phủ được quyền ra nghị định quy định những vấn đề thuộc phạm vi lập pháp thực chất là sự uỷ quyền lập pháp của cơ quan lập pháp cho

cơ quan hành pháp. Đây cũng là điều khá phổ biến ở các nước, nhất là ở Anh, Pháp do nhu cầu điều chỉnh pháp luật hết sức lớn trong khi năng lực lập pháp của Quốc hội có hạn, do tính phức tạp, năng động của lĩnh vực quản lý hành chính. Điều đáng nói ở đây là ở Việt Nam những lĩnh vực lập pháp ủy quyền chưa được xác định rõ và do đó, chưa có sự phân biệt rạch ròi ranh giới lập pháp với lập quy trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật; trình tự, thủ tục ban hành loại văn bản lập pháp uỷ quyền cũng chưa thể hiện rõ tính đặc thù của loại văn bản này.

4.2. Văn bản lập quy của chính quyền địa phương

Chính quyền địa phương bao gồm Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân. Hội đồng nhân dân ra Nghị quyết để quyết định những vấn đề xây dựng địa phương vững mạnh, bảo đảm thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp, luật, pháp lệnh, các nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội và của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Uỷ ban nhân dân ra quyết định, chỉ thị để tổ chức thực hiện Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp và thực hiện chức năng của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

Đối với văn bản của chính quyền địa phương hiện có các vấn đề sau:

- Việc xác định thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật chưa rõ ràng. Hiện nay không chỉ

chính quyền cấp tỉnh, mà cả cấp huyện, thậm chí cấp xã cũng ra văn bản pháp quy. Đây là điểm yếu dẫn đến nhiều hậu qủa trong việc vận hành bộ máy hành chính và thực hiện quản lý lãnh thổ.

- Chưa có sự phân biệt rõ trên một số lĩnh vực thuộc thẩm quyền lập quy của chính quyền cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương hay thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước Trung ương.

Chính từ thực trạng trên mà Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương (khóa VIII) đã xác định một trong những nội dung của công cuộc cải cách hành chính là: "*Phân định trách nhiệm, thẩm quyền giữa các cấp chính quyền theo hướng phân cấp rõ hơn cho địa phương, kết hợp chặt chẽ quản lý ngành và quản lý lãnh thổ, thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ*" [1].

- Chưa quy định thẩm quyền ban hành văn bản của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân phù hợp với những thay đổi nhằm tăng cường trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Đây là điều hạn chế hoạt động của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân, trong nhiều trường hợp không xác định rõ trách nhiệm giữa Uỷ ban nhân dân và người đứng đầu cơ quan này.

---

1. *Sđd*, tr.51.

5. Văn bản lập quy của cơ quan tư pháp

Cơ quan tư pháp có tư cách độc lập tương đối trong bộ máy nhà nước ở Việt Nam gọi là tòa án và viện kiểm sát. Việc giao cho các cơ quan tư pháp thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật để bảo đảm cho ngành thực hiện được các chức năng do Hiến pháp, luật quy định, phối hợp tốt với các cơ quan nhà nước khác trong việc thực hiện quyền lực nhà nước là điều cần thiết.

Hiện nay, theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, vấn đề trên được quy định cụ thể như sau:

- Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao ra nghị quyết để hướng dẫn các tòa án áp dụng thống nhất pháp luật, tổng kết kinh nghiệm xét xử.

- Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao ra quyết định, thông tư, chỉ thị để quy định các biện pháp bảo đảm thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của viện kiểm sát nhân dân các cấp; quy định những vấn đề khác thuộc thẩm quyền của mình.

6. Các văn bản quy phạm pháp luật liên tịch

Theo nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, "phát huy tốt hơn và nhiều hơn quyền làm chủ của nhân dân qua các hình thức dân

chủ đại diện và dân chủ trực tiếp"[1] các cơ quan nhà nước có thẩm quyền không chỉ tự mình ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, mà còn phối hợp với các cơ quan, tổ chức khác để ra văn bản. Văn bản loại này có tên là văn bản liên tịch, là văn bản đặc biệt vì nó do sự phối hợp, thoả thuận của nhiều cơ quan, tổ chức ban hành; nội dung quy định liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của nhiều cấp, nhiều ngành, nhiều tổ chức chính trị-xã hội.

Hiện nay, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định các loại văn bản liên tịch sau:

- Văn bản liên tịch giữa các bộ, cơ quan ngang bộ cơ quan thuộc Chính phủ. Văn bản này có tên là thông tư liên tịch, dùng để hướng dẫn thi hành các văn bản lập pháp, các văn bản lập quy của Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trên. Hiện nay, tuy Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã ghi nhận văn bản này, tức khẳng định tính khách quan, cần thiết của nó, song vẫn có ý kiến cho rằng, nên hạn chế hoặc bỏ loại văn bản này, những vấn đề có liên quan đến chức năng của nhiều bộ thì Chính phủ quy định. Vì việc soạn thảo và ban hành văn bản liên tịch khá phức tạp, thực chất là sự thỏa hiệp giữa

---

1. *Sđd*, tr. 41.

các lợi ích ngành. Tuy nhiên, dù điều đó có đúng hay không thì có một thực tế là việc soạn thảo thông tư liên tịch thường chậm, không đáp ứng yêu cầu về tính kịp thời của các luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, các văn bản lập quy của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, gây nhiều ách tắc trong hoạt động quản lý.

- Thông tư liên tịch giữa Toà án nhân dân tối cao với Viện kiểm sát nhân dân tối cao hoặc giữa các cơ quan này với bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ dùng để hướng dẫn việc áp dụng thống nhất pháp luật trong hoạt động tố tụng và những vấn đề khác liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan đó. Thực tiễn cho thấy những thông tư thuộc loại này - còn gọi là thông tư liên ngành - giữa Bộ Tư pháp, Bộ Nội vụ, một số các bộ khác (Văn hoá - Thông tin, Giáo dục- Đào tạo...) với Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao đã có tác dụng tốt trong việc xác lập, cụ thể hoá cơ chế phối hợp và chế ước giữa các lực lượng trong đấu tranh phòng chống vi phạm pháp luật, tội phạm và các tệ nạn xã hội khác.

- Nghị quyết, thông tư liên tịch giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với cơ quan Trung ương của tổ chức chính trị - xã hội dùng để hướng dẫn thi hành những vấn đề luật, pháp luật quy định về việc tổ chức chính trị-xã hội đó tham gia quản lý nhà nước. Hiện

nay, theo Hiến pháp 1992, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, Công đoàn có chức năng tham gia quản lý nhà nước (các Điều 9, Điều 10). Tuy nhiên, việc cụ thể hóa các quy định trên, xác định rõ nhiệm vụ quyền hạn của các tổ chức chính trị-xã hội bằng một đạo luật (Luật về Hội) chưa được thực hiện. Đây là điều hạn chế việc sử dụng các văn bản trên.

Ngoài các văn bản liên tịch, văn bản quy phạm được xếp vào loại đặc biệt là các lệnh và quyết định của Chủ tịch nước. Gọi là đặc biệt vì hầu hết các lệnh và quyết định đó đều mang tính cá biệt. Tuy nhiên, dù có tính chất, nội dung khác nhau song lệnh và quyết định của Chủ tịch nước đòi hỏi các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, văn bản của chính quyền địa phương các cấp đều phải tuân thủ.

IV- HIỆU LỰC CỦA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật là giới hạn phạm vi tác động của văn bản về mặt thời gian, không gian và đối tượng thi hành.

Hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật phụ thuộc vào thẩm quyền của cơ quan ban hành. Thường

những văn bản của cơ quan nhà nước Trung ương (Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ...) có hiệu lực cao cả về mặt thời gian, không gian và đối tượng áp dụng, trong khi, văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương chỉ có hiệu lực trên phạm vi lãnh thổ mà Chính quyền quản lý, đối tượng phải thi hành cũng hạn chế hơn. Hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật còn phụ thuộc vào nội dung cụ thể của văn bản, vào tính chất, độ chín muồi của các quan hệ xã hội mà văn bản điều chỉnh. Chẳng hạn, văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ chỉ áp dụng cho một phạm vi đối tượng nhất định, hoặc những văn bản tuy do cơ quan cấp cao ban hành, có giá trị pháp lý lớn song chỉ có tính chất quá độ, như pháp lệnh, nghị định của Chính phủ quy định những vấn đề chưa có điều kiện quy định bằng luật. Ngoài ra, hiệu lực của văn bản còn phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố khách quan, chủ quan, như điều kiện kinh tế-xã hội cụ thể, yêu cầu của nhiệm vụ chính trị, trình độ nhận thức.... Dù bị chi phối bởi nhiều yếu tố song về nguyên tắc hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật phải được xác định rõ, chính xác cả về thời gian, không gian và đối tượng thi hành. Điều 4 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật vì thế đã quy định: Văn bản quy phạm pháp luật quy

định hiệu lực về thời gian, không gian và đối tượng áp dụng.

1. Hiệu lực về thời gian

Hiệu lực về thời gian của văn bản quy phạm pháp luật là giới hạn phạm vi tác động của văn bản về thời gian, được tính từ thời điểm phát sinh hiệu lực cho đến khi chấm dứt hiệu lực.

Hiện nay, hiệu lực thời gian của các văn bản quy phạm pháp luật được xác định theo các nguyên tắc sau:

1.1. Thời điểm phát sinh hiệu lực

- Với văn bản lập pháp (luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội), thời điểm phát sinh hiệu lực kể từ ngày Chủ tịch nước ký lệnh công bố hoặc thời điểm được xác định cụ thể trong văn bản.

- Với các văn bản pháp quy, văn bản liên tịch, các văn bản của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, thời điểm phát sinh hiệu lực sau 15 ngày kể từ ngày ký văn bản hoặc có hiệu lực muộn hơn nếu được quy định tại văn bản đó. Văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ nếu quy định các biện pháp thi hành khẩn cấp thì có thể quy định thời điểm phát sinh hiệu lực sớm hơn. Với các văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp

luật không quy định cụ thể song vẫn phải xác định rõ thời điểm phát sinh hiệu lực trên cơ sở "*tính toán kỹ để vừa thực hiện đúng quy định của Chính phủ, vừa bảo đảm cho cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có trách nhiệm thi hành có thời gian chuẩn bị điều kiện thực hiện*"[1].

1.2. Thời điểm chấm dứt hiệu lực toàn bộ hoặc một phần

Thời điểm này được xác định trong các trường hợp sau:

- Được ghi cụ thể trong văn bản; văn bản mặc nhiên hết hiệu lực khi đến thời điểm này.

- Là thời điểm phát sinh hiệu lực của văn bản mới thay thế văn bản trước đó do cùng một cơ quan ban hành.

- Thời điểm văn bản bị hủy bỏ hoặc bãi bỏ bằng một văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Thường các văn bản lập pháp, hoặc văn bản pháp quy của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ (gọi là văn bản chính) đều có một số lượng nhất định các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành. Trong trường hợp này, khi văn bản chính đã hết hiệu lực thì các văn

---

1. Thông tư 33/BT ngày 10-12-1992 của Bộ trưởng Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ hướng dẫn về hình thức văn bản và việc ban hành văn bản của các cơ quan hành chính nhà nước.

bản đó cũng hết hiệu lực, trừ trường hợp giữ lại toàn bộ hoặc một phần vì còn phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật mới. Một trường hợp khác khi nghiên cứu thời điểm chấm dứt hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật cần được chú ý là văn bản bị đình chỉ thi hành để chờ cơ quan có thẩm quyền xử lý tiếp. Trường hợp này văn bản bị ngừng hiệu lực. Kết quả xử lý văn bản có thể dẫn đến một trong hai trường hợp - văn bản tiếp tục có hiệu lực nếu không bị hủy bỏ, hoặc hết hiệu lực nếu bị hủy bỏ; thời điểm ngừng hiệu lực, tiếp tục có hiệu lực hoặc hết hiệu lực đều phải được quy định rõ tại quyết định đình chỉ thi hành, quyết định xử lý của cơ quan có thẩm quyền.

1.3. Hiệu lực hồi tố hay hiệu lực trở về trước của văn bản quy phạm pháp luật

Về nguyên tắc, pháp luật xã hội chủ nghĩa không thừa nhận hoặc áp dụng phổ biến hiệu lực hồi tố của văn bản bởi nó tiềm ẩn nhiều yếu tố vi phạm trật tự pháp luật và pháp chế xã hội chủ nghĩa, nhất là khi căn bệnh cục bộ địa phương, ngành chưa được khắc phục, ý thức pháp luật còn nhiều hạn chế. Tuy nhiên, điều đó không loại trừ việc sử dụng hiệu lực hồi tố trong những trường hợp thật cần thiết, phù hợp với nguyên tắc nhân đạo xã hội chủ nghĩa. Chính xuất phát từ nguyên tắc này pháp luật Việt Nam quy định

không được quy định hiệu lực hồi tố đối với hai trường hợp sau:

Một là, quy định trách nhiệm pháp lý mới đối với hành vi mà vào thời điểm thực hiện hành vi đó pháp luật không quy định trách nhiệm pháp lý.

Hai là, quy định trách nhiệm pháp lý nặng hơn.

2. Hiệu lực không gian

Hiệu lực không gian của văn bản quy phạm pháp luật là giới hạn phạm vi tác động của văn bản về mặt không gian, có thể là toàn bộ lãnh thổ quốc gia, một vùng hoặc một địa phương nhất định. Cũng như hiệu lực thời gian, hiệu lực không gian của văn bản quy phạm pháp luật phụ thuộc vào thẩm quyền của cơ quan ban hành văn bản, vào phạm vi và mức độ điều chỉnh của nó.

Thông thường, các văn bản do cơ quan nhà nước Trung ương, như Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có hiệu lực trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia. Các văn bản do chính quyền địa phương cấp nào ban hành có hiệu lực không gian trên phạm vi lãnh thổ cấp đó quản lý.

Việc xác định hiệu lực không gian có thể dựa vào các căn cứ sau:

- Dựa vào điều khoản xác định hiệu lực không gian văn bản.

- Với văn bản quy phạm pháp luật không có điều khoản xác định hiệu lực không gian thì việc xác định phức tạp hơn, nhất là các văn bản của cơ quan nhà nước Trung ương (Quốc hội, Chính phủ...). Thường các văn bản này có hiệu lực trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia song cũng không ít văn bản chỉ áp dụng cho vùng, miền, địa phương nhất định. Vì thế, để xác định hiệu lực không gian của văn bản không thể chỉ dựa vào thẩm quyền của cơ quan ban hành mà chủ yếu phải căn cứ vào nội dung của nó. Chính nội dung văn bản xác định hiệu lực không gian của văn bản.

3. Hiệu lực theo đối tượng thi hành

Hiệu lực theo đối tượng áp dụng là giới hạn phạm vi các cơ quan, tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ thi hành văn bản.

Theo quy định của pháp luật, việc xác định hiệu lực theo đối tượng áp dụng như sau:

- Văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước Trung ương được áp dụng đối với mọi cơ quan, tổ chức, công dân Việt Nam.

- Văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước Trung ương quy định những lĩnh vực, ngành nghề

khác nhau thì đối tượng áp dụng chỉ là những cá nhân, tổ chức hoạt động trong các lĩnh vực, ngành nghề đó.

- Văn bản của chính quyền địa phương có hiệu lực (theo đối tượng) đối với tất cả các công dân, tổ chức, cơ quan nhà nước, kể cả cơ quan nhà nước Trung ương đóng trên lãnh thổ địa phương quản lý.

- Văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực đối với cơ quan, tổ chức người nước ngoài ở Việt Nam, trừ trường hợp pháp luật Việt Nam hoặc điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia có quy định khác.

Việc xác định rõ hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật cả về ba mặt thời gian, không gian và đối tượng áp dụng là một trong các tiền đề quan trọng bảo đảm hiệu lực thực tế và hiệu quả điều chỉnh của văn bản. Đó cũng là điều kiện để thiết lập một trật tự thứ bậc nghiêm ngặt về hiệu lực giữa các văn bản, bảo đảm hình thành được một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có tính thống nhất cao.

Chương IX

XÂY DỰNG PHÁP LUẬT

I. KHÁI NIỆM.

Quản lý Nhà nước bằng pháp luật đòi hỏi nhà nước phải quan tâm xây dựng pháp luật. Thực tế lịch sử cho thấy, sự hình thành pháp luật ở mỗi nước chịu sự tác động của nhiều yếu tố khác nhau, như truyền thống pháp lý, quan điểm của nhà nước về pháp luật, về nguồn pháp luật, những yếu tố chính trị, văn hoá, kinh tế...

Trong điều kiện hiện nay, yếu tố thời đại chi phối mạnh mẽ sự hình thành pháp luật ở mỗi quốc gia. Sự tác động của quá trình quốc tế hoá mọi lĩnh vực của đời sống nhân loại, xu hướng hội nhập, sự quy định và phụ thuộc lẫn nhau giữa các quốc gia, dân tộc đã làm xuất hiện nhu cầu hội nhập ở một chừng mực nhất định của pháp luật quốc nội với pháp luật các nước và pháp luật quốc tế. Vì vậy đã xuất hiện những quốc gia "đa" pháp luật, có sự tác động điều chỉnh đồng thời của nhiều hệ thống pháp luật lên đời sống xã hội.

Tình hình trên cho thấy sự hình thành pháp luật trên thế giới hết sức đa dạng, phong phú, với nhiều phương thức khác nhau. Tuy nhiên, ta cũng có thể khái quát thành khái niệm chung sau: "Xây dựng pháp luật là một hoạt động phức hợp bao gồm một phạm vi rộng lớn các hành vi kế tiếp nhau, quan hệ chặt chẽ với nhau, do nhiều chủ thể có vị trí, chức năng, quyền hạn khác nhau tiến hành nhằm chuyển hoá ý chí của giai cấp cầm quyền thành những quy tắc pháp lý, thể hiện chúng dưới những hình thức pháp luật".

Từ định nghĩa trên cần rút ra một số đặc trưng cơ bản sau:

- *Thứ nhất,* xây dựng pháp luật là một hoạt động phức hợp bao gồm nhiều hình thức hoạt động khác nhau, có mối liên hệ chặt chẽ và tuân theo trình tự nhất định.

- Trước hết, đó là hoạt động nhận thức nhằm hình thành các nguyên tắc, phương hướng, mục tiêu xây dựng hệ thống pháp luật làm chỗ dựa khoa học cho việc hình thành chương trình xây dựng pháp luật. Quá trình nhận thức trong giai đoạn này đòi hỏi các chủ thể không những nắm vững thực tiễn, mà phải dự báo được chính xác xu hướng vận động, phát triển của các quá trình, hiện tượng xã hội, nắm chắc đường lối, chủ trương của Đảng, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, những yêu cầu của quản lý nhà

nước ở từng thời kỳ, ý thức và trình độ văn hoá pháp lý của các giai tầng xã hội... Ở cấp độ cụ thể hoạt động nhận thức đó là quá trình tìm tòi, phát hiện từ thực tiễn nhu cầu điều chỉnh pháp luật, hình thành sáng kiến lập pháp với sự lập luận chính xác, rõ ràng, sự cần thiết, đối tượng, phạm vi điều chỉnh, mục đích và những hệ quả (lợi và bất lợi) do tác động điều chỉnh của văn bản mới sẽ ban hành. Như thế, hoạt động nhận thức là hoạt động đầu tiên và bao trùm toàn bộ quá trình xây dựng pháp luật.

- Hoạt động tổ chức thực tiễn lập chương trình xây dựng pháp luật, bao gồm các công việc cụ thể, như lập dự kiến, thẩm định dự kiến, thông qua dự kiến và quyết định thành chương trình chính thức. Đối với việc lập chương trình xây dựng luật và pháp lệnh, các công việc trên đều được quy định chặt chẽ trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Việc lập chương trình xây dựng Pháp luật của Chính phủ, các bộ, ngành, chính quyền địa phương (tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương) cũng phải được quy định chặt chẽ trong quy chế làm việc của các cơ quan đó.

- Hoạt động thực tiễn biên soạn và thông qua các dự án văn bản quy phạm pháp luật và đưa chúng vào hoạt động, như việc thành lập tổ (ban soạn thảo), chỉ đạo tổ chức biên soạn, chỉnh lý, lấy ý kiến, hoàn tất các

thủ tục trình, thảo luận và thông qua dự án, đăng công báo, yết thị, đưa tin về văn bản.

- Hoạt động chuẩn bị các văn bản phát sinh (văn bản kèm theo) nếu có.

- Hoạt động giải thích văn bản, bao gồm việc giải thích các thuật ngữ, khái niệm, phạm trù trong văn bản để bảo đảm nhận thức chính xác và nhất quán pháp luật và giải thích văn bản trong quá trình áp dụng pháp luật, bảo đảm thực hiện thống nhất pháp luật. Nhiều nước (như Pháp và một số nước khác) giao việc giải thích các vướng mắc nảy sinh trong quá trình áp dụng pháp luật (luật) cho toà án . Ở nước ta, trong những năm qua hầu hết các khái niệm phạm trù liên quan đến nội dung văn bản đều được định nghĩa ngay trong văn bản. Thí dụ: các khái niệm "doanh nghiệp", "đầu tư ", "kinh doanh", "vốn pháp định", "chủ nợ có bảo đảm, "chủ nợ không có bảo đảm"... đều được thực hiện ngay trong Luật Công ty, Luật Doanh nghiệp tư nhân, Luật Phá sản. Ngoài ra, Hiến pháp quy định Uỷ ban Thường vụ Quốc hội giữ quyền giải thích luật, pháp lệnh. Những công việc cụ thể phải tiến hành để ra nghị quyết giải thích của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội được Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định.Việc phát sinh hoạt động giải thích luật, pháp luật thường do các đề nghị giải thích của cơ quan, tổ chức hữu quan, đại biểu Quốc hội. Thực tiễn pháp lý

cho thấy việc giải thích văn bản quy phạm pháp luật trong quá trình áp dụng pháp luật còn do cơ quan ban hành văn bản, hoặc do cơ quan áp dụng pháp luật thực hiện theo quy trình áp dụng pháp luật để làm sáng tỏ ý nghĩa, nội dung của quy phạm pháp luật, bảo đảm áp dụng chính xác trong việc giải quyết các vụ việc cụ thể.

Những hoạt động trên là những dạng thức cơ bản của xây dựng pháp luật. Tuy nhiên, xây dựng pháp luật là hoạt động mang tính hiện thực, nó không nhằm "sản xuất" ra các đạo luật chỉ tồn tại trên giấy, mà nhằm sáng tạo ra các "đạo luật trong hành động". Tính hiện thực của xây dựng pháp luật đòi hỏi mở rộng phạm vi các hoạt động của nó. Đây là điều hợp lý bởi nó góp phần hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật, bảo đảm tính khả thi của các dự án pháp luật. Có hai dạng thức hoạt động cần bổ sung là:

- Hoạt động theo dõi tác động thực tế của văn bản quy phạm pháp luật mới ban hành để có cơ sở đánh giá hiệu lực, hiệu quả, cái lợi và bất lợi, cái phù hợp và không phù hợp, từ đó có phương án hoàn thiện.

- Hoạt động xử lý các văn bản sai trái, vi phạm những quy định của pháp luật.

Thứ hai, là tính phức hợp của xây dựng pháp luật còn ở tính đa dạng của chủ thể tham gia xây dựng và quyết định văn bản quy phạm pháp luật.Có thể phân chia thành các loại chủ thể sau:

- Các chủ thể có quyền trình dự án hoặc kiến nghị về pháp luật. Đối với văn bản luật, quyền trình dự án được điều 87 Hiến pháp quy định: giao cho Chủ tịch nước, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Uỷ ban của Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận. Riêng với đại biểu Quốc hội, ngoài quyền trình dự án luật còn có quyền kiến nghị về luật.

- Các chủ thể có quyền quyết định và công bố pháp luật. Các chủ thể này được pháp luật quy định cụ thể, bao gồm Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Hội đồng Thẩm phán Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, chính quyền địa phương cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Các tổ chức chính trị - xã hội có thể trở thành chủ thể quyết định pháp luật dưới hình thức văn bản liên tịch trong trường hợp pháp luật quy định. Đối với văn bản lập pháp, việc công bố do Chủ tịch nước thực hiện, các văn bản khác thường do cơ quan quyết định công bố.

Trong các chủ thể trên, Quốc hội có quyền tối cao, thay mặt nhân dân quyết định những vấn đề trọng đại nhất của đời sống đất nước, xã hội dưới hình thức luật.

Quốc hội không chỉ thảo luận thông qua luật mà còn thông qua các cơ quan của mình, đặc biệt là Uỷ ban Thường vụ Quốc hội chỉ đạo toàn bộ hoạt động trong xây dựng pháp luật, trước hết là hoạt động lập pháp. Điều này thể hiện Quốc hội là chủ thể tích cực có vai trò quyết định trong toàn bộ các dạng thức khác nhau của quá trình xây dựng pháp luật. Vì thế, định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền với nguyên tắc luật có vị trí tối cao không thể không đề cao vai trò và bảo đảm thực quyền của Quốc hội.

Chính phủ là chủ thể quan trọng trong việc quyết định những văn bản pháp luật cụ thể hoá, hướng dẫn thi hành các luật, pháp lệnh, định ra các chuẩn mực, thể chế điều hành toàn bộ nền hành chính quốc gia. Chính phủ không chỉ là chủ thể của hầu hết các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, mà còn được Uỷ ban Thường vụ Quốc hội - theo quy định của pháp luật - giao cho quyền ra nghị định về những vấn đề thuộc luật điều chỉnh nhưng chưa có điều kiện quy định. Chính phủ cũng là cơ quan tập trung trong tay những nguồn lực mạnh mẽ cho xây dựng pháp luật, như các cơ quan nghiên cứu, đội ngũ cán bộ, chuyên gia chuyên ngành và chuyên gia pháp lý, khả năng nắm bắt nhạy bén, chính xác các nhu cầu điều chỉnh pháp luật, các nguồn lực vật chất...

- Các chủ thể tham gia xây dựng các dự án văn bản pháp luật.

- Các chủ thể tham gia góp ý kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Theo quy định tại Điều 3 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, các tổ chức xã hội khác, tổ chức kinh tế, cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân có quyền tham gia góp ý kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Quy định này thể hiện tính nhân dân trong xây dựng pháp luật, bảo đảm cho nhân dân là chủ thể chân chính trong hình thành pháp luật, từ đó bảo đảm pháp luật thể hiện chính xác, đầy đủ tâm tư, nguyện vọng, lợi ích của toàn dân.

Phạm vi rộng rãi của các chủ thể trong xây dựng pháp luật đòi hỏi phải có một cơ chế phân công và phối hợp chặt chẽ, nhịp nhàng nhằm phát huy được toàn bộ, triệt để năng lực, trình độ của từng chủ thể.

Thứ ba, tính phức hợp của hoạt động xây dựng pháp luật còn được biểu hiện ở tính phong phú, đa dạng của các quy trình xây dựng các thể loại văn bản pháp luật. Quy trình ở đây nhằm quy tắc hoá quá trình xây dựng văn bản pháp luật, thể hiện ra là một trật tự, các bước, các giai đoạn có tính độc lập tương đối, kế tiếp nhau theo một trình tự, thủ tục do pháp luật quy định, từ việc làm sáng tỏ và ghi nhận chính thức sáng kiến

pháp luật (đề xuất yêu cầu ban hành văn bản mới hoặc sửa đổi văn bản hiện hành), chuẩn bị dự án, thảo luận, thông qua và công bố văn bản. Mỗi bước của quy trình có những nội dung khác nhau được thực hiện bởi một loạt các hành vi mang tính tổ chức, pháp lý và nghiệp vụ đặc trưng.

Chẳng hạn, trong bước đầu tiên đề xuất sáng kiến pháp luật - đối với sáng kiến lập pháp - pháp luật quy định: cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội có quyền trình dự án luật, gửi đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh đến Uỷ ban Thường vụ Quốc hội và đồng thời gửi đến Chính phủ. Các đề nghị xây dựng trên phải được Uỷ ban pháp luật của Quốc hội thẩm tra, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội quyết định dưới hình thức dự án chương trình xây dựng luật và pháp lệnh trình Quốc hội quyết định. Để đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh được xem xét thì cơ quan, tổ chức, đại biểu Quộc hội phải thực hiện những công việc bắt buộc: phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản, xác định đối tượng và phạm vi điều chỉnh của văn bản, các điều kiện cần thiết cho việc soạn thảo văn bản. Cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật, pháp lệnh đã được quyết định trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh có trách nhiệm tổ chức việc soạn thảo.Trong bước soạn thảo văn bản, Ban soạn thảo do cơ quan tổ chức trình dự án thành lập phải bảo đảm chất lượng và thời hạn trình dự án,

bắt buộc phải thực hiện các việc: tổng kết tình hình thi hành pháp luật, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có liên quan đến dự án, khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến nội dung chính của dự án, tổ chức nghiên cứu thông tin, quan hệ xã hội có liên quan đến dự án, chuẩn bị đề cương, biên soạn và chỉnh lý dự án, tổ chức lấy ý kiến cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan, chuẩn bị tờ trình và tài liệu liên quan phối hợp với cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan chuẩn bị dự thảo các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, đồng thời phải tính đến các điều ước quốc tế mà Nhà nước ký kết hoặc tham gia. Bước thảo luận và thông qua dự án luật tại Quốc hội được thực hiện qua các giai đoạn khác nhau, bao gồm thẩm tra của Hội đồng dân tộc hoặc các Uỷ ban của Quốc hội. Uỷ ban Thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến trước khi trình Quốc hội thảo luận và thông qua. Dự án luật được Quốc hội thông qua sẽ được Chủ tịch nước công bố chậm nhất là mười lăm ngày kể từ ngày Quốc hội quyết định.

Bên cạnh quy trình xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, pháp luật cũng quy định các quy trình xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước Trung ương, các văn bản liên tịch. Ngoài ra, pháp luật cũng quy định quy trình lập chương trình xây dựng

pháp luật, giải thích pháp luật. Từ sự trình bày trên cho thấy tuy có nhiều loại quy trình xây dựng từng thể loại văn bản khác nhau, song các quy trình nói chung đều mang tính chặt chẽ, lôgíc. Sự kết thúc mỗi bước của quy trình đánh dấu một trình độ phát triển về chất của quá trình hình thành văn bản. Bước đầu văn bản có hình thức là bản đề nghị sáng kiến pháp luật, thể hiện những lập luận về việc hình thành ý chí của Nhà nước. Ở bước sau, văn bản có hình thức là một dự án với nội dung là sự hình thành sơ bộ ý chí nhà nước. Bước tiếp theo tiếp tục kiện toàn ý chí hình thành trong dự án thông qua các thủ tục thẩm tra, lấy ý kiến góp ý, chỉnh lý lại văn bản. Cuối bước này dự án bảo đảm điều kiện chủ yếu để trình ra cơ quan có thẩm quyền quyết định. Dự án trở thành văn bản quy phạm pháp luật và chính thức hoà nhập vào hệ thống văn bản quy phạm pháp luật ở bước thảo luận, thông qua và công bố văn bản.

Như trên đã trình bày, do có sự đòi hỏi tính hiện thực trong xây dựng pháp luật nên quy trình xây dựng pháp luật cũng phải bao hàm trong nó bước theo dõi tác động thực tế của văn bản quy phạm pháp luật mới ban hành để kịp thời có sự đánh giá, điều chỉnh cho phù hợp với yêu cầu điều chỉnh mà nó phúc đáp. Với quan niệm về sự mở rộng quy trình như vậy thì điểm kết thúc của quy trình xây dựng văn bản cũng là thời điểm

quyết định sửa chữa văn bản. Đây cũng là thời điểm có thể được coi là bắt đầu của một quy trình xây dựng pháp luật mới. Xây dựng pháp luật do đó không chỉ là một quá trình , mà là một quá trình vận động liên tục cùng với quá trình vận động, biến đổi phát triển của Nhà nước, xã hội.

II - BẢN CHẤT VÀ ĐẶC ĐIỂM CỦA XÂY DỰNG PHÁP LUẬT

Xây dựng pháp luật là hoạt động mang bản chất giai cấp sâu sắc, thực chất là hoạt động nhằm chuyển hoá ý chí của giai cấp thống trị dưới hình thức pháp luật. Những lợi ích của giai cấp thống trị, cả lợi ích tinh thần và lợi ích vật chất, sự củng cố và bảo vệ địa vị thống trị xã hội của nó là các yếu tố quy định mục tiêu, phương hướng xây dựng pháp luật, xác định phạm vi, phương pháp điều chỉnh pháp luật, cách thức tổ chức công tác soạn thảo, thông qua các dự án pháp luật, phương pháp sử dụng các kỹ năng, kỹ thuật soạn thảo văn bản... Bản chất giai cấp của xây dựng pháp luật nếu xem xét dưới góc độ quyền lực được biểu hiện cả với nghĩa trực tiếp và cả với nghĩa gián tiếp. Bản thân nó là một hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước, đồng thời tạo lập pháp luật với tính cách là một phương tiện tổ chức và bảo đảm sự thống trị cuả giai cấp cầm quyền đối với xã hội.

Đối với nhà nước xã hội chủ nghĩa, xây dựng pháp luật là hoạt động "thể chế hoá đường lối, chủ trương của Đảng, thể hiện ý chí của nhân dân". Điều này có nghĩa xây dựng pháp luật phải dựa trên cơ sở đường lối của chính đảng của giai cấp công nhân, lấy đường lối, chủ trương của Đảng làm quan điểm chỉ đạo toàn bộ công tác tổ chức thực tiễn xây dựng các văn bản, chỉ đạo nội dung văn bản, bảo đảm chuyển hoá đầy đủ, chính xác, nhất quán, sáng tạo tinh thần, nội dung đường lối, chủ trương của Đảng thành các quy tắc pháp lý. Bản chất đó phản ánh thuộc tính chính trị của xây dựng pháp luật, song không đối lập với tính khách quan, tính nhân dân sâu sắc của nó. Bởi vì, đường lối, chủ trương của Đảng phản ánh quy luật vận động và phát triển của Nhà nước, xã hội trong từng thời kỳ lịch sử, kết tụ trí tuệ của nhân dân, hệ tư tưởng khoa học Mác - Lê nin, những lợi ích cơ bản của giai cấp, của dân tộc và lợi ích chính đáng của các giai tầng xã hội khác nhau trong xã hội xã hội chủ nghĩa.

Bản chất của xây dựng pháp luật được biểu hiện tập trung trong các đặc điểm sau:

- Xây dựng pháp luật là bộ phận khách quan trong cơ chế lãnh đạo - quản lý xã hội. Nó vừa là sự tiếp nối hoạt động lãnh đạo của Đảng, vừa là mắt khâu đầu tiên của cơ chế quản lý nhà nước bằng pháp luật, theo pháp luật, vừa hiện thực hoá đường lối, chủ

trương của Đảng, vừa tạo lập các thể chế pháp lý làm cơ sở cho toàn bộ hoạt động của nhà nước và xã hội. Đặc điểm này cho thấy không thể chia tách một cách siêu hình hoạt động lãnh đạo của Đảng với hoạt động quản lý của Nhà nước, giữa quy trình ra nghị quyết của Đảng với quy trình ban hành pháp luật của Nhà nước, đòi hỏi phải có sự thống nhất, liên kết và phối hợp trong quy trình ra các văn bản trên.

- Xây dựng pháp luật cùng với thực hiện pháp luật, bảo vệ pháp luật là ba hình thức hoạt động của Nhà nước. Song, xây dựng pháp luật, trước hết là hoạt động lập pháp là hình thức hoạt động cơ bản, quyết định, bởi vì nó tạo lập cơ sở pháp lý cho các hoạt động thực hiện và bảo vệ pháp luật được tổ chức và vận hành trong khuôn khổ nhất định, trở thành hình thức pháp lý của việc thực hiện các chức năng nhà nước.

- Sự thống nhất giữa quyền lực và nghĩa vụ trong xây dựng pháp luật.Trước hết, xây dựng pháp luật là hoạt động thể hiện và thực hiện quyền lực nhà nước, chuyển hoá quyền lực nhà nước vào trong các văn bản quy phạm pháp luật, và do đó đem lại cho nó tính bắt buộc thi hành. Mặc dù quan hệ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước là quan hệ phân công và phối hợp, song quyền lực xây dựng pháp luật với tính cách là quyền lập pháp của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất luôn mang tính ưu trội so

với quyền hành pháp và tư pháp. Tuy nhiên, điều đó không cho phép có sự tuỳ tiện lập pháp, xây dựng pháp luật; sự vô pháp luật không thể và không bao giờ lại là "bà đỡ " cho một trật tự pháp luật mà luật pháp phải có sứ mệnh tạo lập. Do vậy, bảo đảm tính pháp lý phổ biến của các dạng thức hoạt động xây dựng pháp luật là cần thiết khách quan, càng cần thiết hơn trong điều kiện của nhà nước pháp quyền. Ở nước ta đặc điểm này được Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định cụ thể bằng các trình tự, thủ tục, quy trình soạn thảo các thể loại văn bản, việc giám sát, kiểm tra, kiểm sát và xử lý văn bản, kể cả các văn bản lập pháp cũng như các văn bản pháp quy của chính quyền các cấp.

Trong Nhà nước của dân, do dân, vì dân thì bản thân các cơ quan nhà nước không tự có quyền mà là được nhân dân uỷ nhiệm theo thẩm quyền cụ thể do pháp luật quy định. Điều đó nói lên quyền lực xây dựng pháp luật, tức quyền lập pháp luôn gắn với nghĩa vụ xây dựng pháp luật, nghĩa vụ trách nhiệm lập pháp; không phải là nghĩa vụ ban hành pháp luật nói chung mà là ban hành pháp luật cần thiết, có chất lượng, phản ánh đúng tâm tư, nguyện vọng của nhân dân, nhu cầu điều chỉnh pháp luật của xã hội, của quản lý nhà nước trong từng thời kỳ. Sự chậm trễ trong việc ban hành pháp luật hoặc ban hành pháp luật gây thiệt

hại đến lợi ích của nhân dân, theo lẽ tự nhiên, phải phát sinh trách nhiệm pháp lý của cơ quan xây dựng pháp luật. Điều đó cần được xem là cơ sở pháp lý cơ bản để điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong quá trình soạn thảo văn bản, xử lý không chỉ đối với văn bản mà cả đối với cơ quan ban hành văn bản. Hiện nay, trong các cơ sở pháp lý xây dựng pháp luật ở Việt Nam chưa có chế tài quy định trách nhiệm pháp lý của các cơ quan nhà nước ban hành văn bản vi phạm pháp luật, vi phạm quyền lợi công dân, hoặc chậm trễ trong việc ban hành, nhất là với các văn bản cụ thể hoá, hướng dẫn văn bản lập pháp.

III - NHỮNG NGUYÊN TẮC XÂY DỰNG PHÁP LUẬT

1. Cơ sở khoa học của việc xác định các nguyên tắc xây dựng pháp luật và ý nghĩa của các nguyên tắc

Nguyên tắc xây dựng pháp luật là những tư tưởng chỉ đạo toàn bộ quá trình xây dựng pháp luật được quán triệt và tuân thủ trong toàn bộ các bước, các khâu của quy trình xây dựng văn bản cũng như việc kiện toàn hệ thống văn bản quy phạm pháp luật.

Hiện nay, việc xác định những nguyên tắc xây dựng pháp luật còn chưa có sự thống nhất trong các giáo trình, tài liệu khoa học pháp lý.

Để có cơ sở khoa học cho việc xác định các nguyên tắc, nội dung của từng nguyên tắc, thì cần bám sát bản chất và đặc điểm của việc xây dựng pháp luật, trước hết là dựa vào các cơ sở khoa học sau:

- Xây dựng pháp luật là hình thức hoạt động cơ bản của Nhà nước, quy định các hình thức hoạt động khác của xã hội, tạo lập cơ sở pháp lý cho tổ chức và hoạt động của Nhà nước. Từ cơ sở này cho phép rút ra kết luận: những nguyên tắc của việc xây dựng pháp luật không nằm ngoài những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Nhà nước. Nó phản ánh bản chất của quy luật vận động, phát triển của Nhà nước, và pháp luật.

Xây dựng pháp luật có những đặc thù riêng so với hoạt động thực hiện pháp luật, bảo vệ pháp luật. Do vậy, những nguyên tắc xây dựng pháp luật là những nguyên tắc chung được vận dụng phù hợp với các đặc thù của nó.

- Xây dựng pháp luật gồm lập hiến, lập pháp, lập quy, gắn chặt với thẩm quyền của cơ quan ban hành, với vị trí, chức năng của các cơ quan này trong hệ thống cơ quan nhà nước. Vì vậy, các nguyên tắc xây dựng pháp luật cũng phải vận dụng sao cho phù hợp với nguyên tắc đặc thù trong tổ chức, hoạt động của cơ quan ban hành. Thí dụ: việc ban hành văn bản hướng dẫn của Hội đồng Thẩm phán Toà án nhân dân tối cao

không thể vi phạm các nguyên tắc do Luật Tổ chức toà án nhân dân qui định. Việc đặt ra các quy phạm của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương không thể chỉ chú ý văn bản của cơ quan cấp trên mà vi phạm văn bản của cơ quan quyền lực cùng cấp.

- Xây dựng pháp luật còn là hoạt động có tính kỹ thuật, tuân theo những quy tắc đặc trưng của kỹ thuật lập pháp, lập quy.Các quy tắc này vừa có vị trí là các nguyên tắc, vừa là phương tiện thực hiện việc biên soạn văn bản.

Từ những cơ sở trên có thể rút ra một hệ thống các nguyên tắc xây dựng pháp luật: các nguyên tắc chung, các nguyên tắc chỉ đạo cụ thể và các nguyên tắc hay quy tắc kỹ thuật.

Việc thực hiện và tuân thủ triệt để các nguyên tắc xây dựng pháp luật có các ý nghĩa chủ yếu sau:

- Bảo đảm cho xây dựng pháp luật thể hiện được trung thành, nhất quán đường lối, chủ trương của Đảng, ý chí, lợi ích của nhân dân, và do đó bảo đảm được bản chất của pháp luật kiểu mới là pháp luật của dân, do dân, vì dân.

- Phúc đáp kịp thời nhu cầu điều chỉnh pháp luật của xã hội, yêu cầu của quản lý, từ đó góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, bảo đảm ổn định và phát triển xã hội.

- Tạo điều kiện thuận lợi cho việc tìm hiểu và thực hiện pháp luật, bảo đảm tính khả thi của pháp luật.

- Bảo đảm duy trì được kỷ cương, trật tự và nền nếp trong một lĩnh vực hoạt động quan trọng nhất của Nhà nước.

- Phát huy được vị trí, vai trò thực tế của các cơ quan xây dựng pháp luật, trước hết là vai trò của Quốc hội trong việc quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước, thực hiện quyền làm chủ của nhân dân bằng pháp luật.

2. Một số nguyên tắc chung đối với xây dựng pháp luật

2.1. Bảo đảm và không ngừng tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với quá trình xây dựng pháp luật

Trong điều kiện Đảng cầm quyền thì bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là vấn đề sinh tử của cách mạng. Bởi vì, chỉ tăng cường sự lãnh đạo của Đảng mới " giữ vững bản chất giai cấp công nhân của Nhà nước, bảo đảm mọi quyền lực thuộc về nhân dân, đưa công cuộc đổi mới đi đúng định hướng xã hội chủ nghĩa ".[1]

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương* khóa VIII. Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997, tr. 59.

Để lãnh đạo Nhà nước trong điều kiện đổi mới, Đảng phải tự đổi mới, chỉ trên cơ sở đổi mới nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng mới bảo đảm được chất lượng, hiệu quả lãnh đạo, đồng thời phát huy được vai trò của Nhà nước trong tổ chức quản lý xã hội. Vì vậy, Đảng phải cụ thể hoá nội dung, phương thức lãnh đạo đối với từng lĩnh vực hoạt động của Nhà nước. Đối với xây dựng pháp luật - khâu tiếp nối sự lãnh đạo của Đảng, đồng thời là mắt khâu đầu tiên của quản lý nhà nước - thì sự lãnh đạo của Đảng phải được xác lập trên hết và trước hết. Điều này đòi hỏi:

- Các cơ quan lãnh đạo của Đảng phải bảo đảm tính nhất quán trong chủ trương, đường lối; bất kỳ một sự không ăn khớp, một sự mâu thuẫn nào đều trực tiếp ảnh hưởng đến việc xây dựng pháp luật, đến tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Mặt khác, các cơ quan của Đảng phải tôn trọng cơ quan nhà nước có chức năng xây dựng phap luật, tránh tình trạng "ở một số nơi, cấp uỷ đồng tình, thậm chí còn ra nghị quyết trái pháp luật để chính quyền thực hiện"[1].

- Tập trung lãnh đạo các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xây dựng pháp luật, trước hết là Quốc hội,

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương khoá VII,* Nxb Chính trị quốc gia. Hà Nội, 1995, tr. 22.

Chính phủ để kịp thời thể chế hoá đường lối, chủ trương của Đảng thành pháp luật.

Trong điều kiện hiện nay, sự lãnh đạo của Đảng tập trung vào nhiệm vụ bảo đảm thực hiện thắng lợi cải cách pháp luật theo những định hướng lớn được Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương (khoá VIII) vạch ra, nhằm tạo lập cơ sở pháp lý cho cải cách hành chính, cải cách tư pháp, thể chế hoá chủ trương thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, đổi mới thể chế kinh tế, xây dựng quan hệ sản xuất theo định hướng xã hội chủ nghĩa, nâng cao hiệu quả của kinh tế nhà nước, phát triển kinh tế hợp tác.

- Củng cố và nâng cao chất lượng hoạt động của các tổ chức Đảng trong các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành pháp luật, trước hết là Đảng đoàn Quốc hội, Đảng đoàn Hội đồng nhân dân, Ban cán sự Đảng Chính phủ, các Bộ, ngành và Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh theo hướng kiện toàn tổ chức, đề cao trách nhiệm, nâng cao chất lượng hoạt động, xây dựng cơ chế và quy chế về mối quan hệ giữa các cơ quan của Đảng với các Uỷ ban của Quốc hội, làm rõ mối quan hệ giữa sự lãnh đạo của Bộ Chính trị với Ban cán sự Chính phủ, các bộ và giữa các ban cán sự với nhau cho phù hợp với mối quan hệ về mặt nhà nước.

- Phát huy vai trò tích cực của đội ngũ đảng viên là đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân, các đảng viên là cán bộ có thẩm quyền ban hành pháp luật.

Vấn đề quan trọng hiện nay là cần tăng cường sự lãnh đạo của Bộ Chính trị đối với hoạt động lập pháp của Quốc hội, từ việc nghe báo cáo và cho ý kiến lãnh đạo về nội dung chủ yếu của mỗi kỳ họp Quốc hội; chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và dài hạn; đến những quan điểm chỉ đạo trong mỗi dự án luật, pháp lệnh và những vấn đề quan trọng khác mà Đảng đoàn Quốc hội thấy cần xin ý kiến Bộ Chính trị"[1]. Việc phát huy vai trò của Đảng đoàn Quốc hội nhằm tăng cường "trách nhiệm hướng dẫn, kiểm tra, giám sát hoạt động của các đảng viên là đại biểu Quốc hội; thông qua thảo luận, tranh luận thật sự dân chủ mà thuyết phục, vận động các đại biểu Quốc hội ngoài Đảng làm theo đường lối quan điểm của Đảng"[2]. Vấn đề cốt yếu nữa là các đảng viên, nhất là các đảng viên công tác trong các cơ quan xây dựng pháp luật phải có trình độ khoa học pháp lý, am hiểu luật pháp và có ý thức pháp luật cao.

2.2. Nguyên tắc khách quan

Pháp luật là một phạm trù chủ quan, phản ánh hiện thực khách quan. Sự phản ánh đó phải xuất phát từ đòi hỏi của đời sống hiện thực; không thể cao hơn

---

1. *Sđd,* tr 41.

2. Ban tổ chức Trung ương Đảng: *Một số văn kiện về đổi mới và chỉnh đốn Đảng,* Hà Nội, 1993, tr. 33.

trình độ phát triển kinh tế, xã hội trong từng thời kỳ. Pháp luật có phản ánh đúng đắn hiện thực khách quan thì mới điều chỉnh được các quan hệ xã hội, mới được xã hội chấp nhận.

Tính khách quan của pháp luật quy định tính khách quan của xây dựng pháp luật. Từ lâu, Mác đã khẳng định: "Quyền lập pháp không tạo ra luật pháp, - nó chỉ phát hiện và nêu luật pháp."[1] . Để bảo đảm tính khách quan trong xây dựng pháp luật có một loạt vấn đề đặt ra:

- Nói xây dựng pháp luật phải khách quan không có nghĩa các cơ quan có thẩm quyền chỉ bê nguyên, sao lại, chụp lại các sự kiện, hiện tượng thực tế. Ngược lại, xây dựng pháp luật trong khi tôn trọng sự thật khách quan phải phát hiện ra cái bản chất, khuynh hướng, động lực từ những mối liên hệ phổ biến của các hiện tượng, tái tạo lại ở trình độ tư duy lôgíc những quan hệ xã hội có tính phổ biến, tính chung, lọc bỏ những yếu tố ngẫu nhiên, tự phát, và bằng hoạt động mang tính tổ chức, kỹ thuật nghiệp vụ để mô tả chung dưới dạng các quy tắc xử sự của hành vi. Nói cách khác, pháp luật có tính khách quan song tính khách quan đó chính là sự tái tạo lại thông qua hoạt động nhận thức khoa học của

1. C. Mác - Ph. Ăng ghen: *Toàn tập,* Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.,1995, t.1, tr. 395.

nhân tố chủ quan, và do đó trở thành phương tiện cải tạo thế giới khách quan, điều chỉnh và định hướng hành vi của con người phù hợp với quy luật của xã hội. Với nghĩa trên, xây dựng pháp luật là hoạt động mang tính sáng tạo, hoàn toàn xa lạ với chủ quan duy ý chí, thoát ly thực tiễn kinh tế - xã hội, coi thường quy luật của xã hội, muốn dùng pháp luật để áp đặt lên xã hội những cái mà nó không cần, không muốn, không thể thực hiện được.

- Để xây dựng pháp luật bảo đảm được tính khách quan đòi hỏi các cơ quan xây dựng pháp luật phải bám sát đường lối, chủ trương của Đảng, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, thực tiễn xã hội, thực tiễn và yêu cầu của quản lý nhà nước trong từng thời kỳ, bám sát thực tiễn pháp lý trên cơ sở tổng kết tình hình thi hành pháp luật, đánh giá thực trạng các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành liên quan đến dự án, khảo sát đánh giá thực trạng quan hệ xã hội, thực trạng thái độ, tâm lý, phản ứng của dư luận xã hội, của giai cấp, tầng lớp, cộng đồng dân cư đối với những vấn đề, những nội dung chính, cơ bản của dự án. Mặt khác, tính khách quan trong xây dựng pháp luật cũng đòi hỏi phải khắc phục, gạt bỏ các căn bệnh cục bộ địa phương, cục bộ ngành, đề cao lợi ích, sự thuận tiện cho địa phương mình, ngành mình, coi thường lợi ích chung, lợi ích chính đáng của xã hội, của ngành, địa phương khác.

Tính khách quan trong xây dựng pháp luật cũng đòi hỏi việc ban hành pháp luật phải phù hợp với trình độ nhận thức, hiểu biết pháp luật của nhân dân, giải quyết hài hoà mối quan hệ giữa nhu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật theo những quy luật nội tại của nó với nhu cầu điều chỉnh pháp luật của cuộc sống.

2.3. Nguyên tắc dân chủ xã hội chủ nghĩa

Dân chủ là thuộc tính cơ bản của pháp luật xã hội chủ nghĩa bởi nó là phương tiện tổ chức của một nhà nước dân chủ, một xã hội dân chủ, bảo đảm trên thực tế mọi quyền lực "thống nhất và không chia sẻ trong tay nhân dân, những việc hệ trọng đều do dân quyết định, dân đều được tham gia công việc quản lý xã hội với các hình thức thích hợp, mọi người đều bình đẳng, đều có điều kiện, cơ hội ngang nhau trong việc thực hiện các quyền tự do dân chủ, phát triển toàn diện nhân cách, trí lực và sức lực phù hợp với quyết định của mình. Nói cách khác, pháp luật dân chủ phải là pháp luật vì con người, phục vụ con người, bảo đảm sự an toàn của con người, hướng dẫn, tạo điều kiện cho con người làm chủ được bản thân, nhà nước và xã hội, là pháp luật tồn tại cũng chỉ vì con người. Đó cũng là định hướng xuyên suốt quá trình phát triển của pháp luật, là tư tưởng chỉ đạo công tác xây dựng pháp luật mà sinh thời Chủ tịch Hồ Chí Minh từng khẳng định:

"làm cho pháp luật dân chủ ngày càng nhiều hơn, tốt hơn".[1]

Nguyên tắc dân chủ trong xây dựng pháp luật có các yêu cầu sau:

- Về nhận thức, cần khẳng định, mặc dù quyền ban hành pháp luật thuộc về cơ quan nhà nước có thẩm quyền song chủ thể sáng tạo pháp luật chân chính phải là nhân dân.Từ nhận thức này đặt ra hai vấn đề: *một là,* nhân dân phải có năng lực làm chủ, tức phải có hiểu biết sâu sắc pháp luật, có ý thức dân chủ và làm chủ, thể hiện năng lực và tinh thần làm chủ; *hai là,* nhân dân phải có điều kiện được làm chủ, làm chủ không chỉ qua các cơ quan, tổ chức đại diện mà còn trực tiếp tham gia đóng góp ý kiến xây dựng các dự án pháp luật.

- Để tạo điều kiện cho nhân dân làm chủ trực tiếp phải quán triệt tinh thần và nội dung cụ thể của nguyên tắc dân chủ trong từng mắt khâu của quy trình xây dựng pháp luật. Điều có ý nghĩa quan trọng là phải bảo đảm dân chủ thực sự trong việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân, thực hiện: "cải tiến việc lấy ý kiến về các văn bản pháp luật theo hướng thiết thực, tránh hình thức, lãng phí "[2], " có quy chế giao trách nhiệm nghiên cứu,

---

1. *Nhà nước và pháp luật*, Nxb Pháp lý , Hà Nội, 1985, tr. 187.
2. Đảng Cộng sản Việt nam; *Văn kiện Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương*, khoá VII, Hà Nội, 1995, tr.41.

tập hợp và trả lời thư của nhân dân góp ý về công việc chung của đất nước".[1]

Mặt khác, bên cạnh việc tạo điều kiện cho nhân dân trực tiếp xây dựng pháp luật, cần tập trung nâng cao năng lực lập pháp của Quốc hội, tiếp tục dân chủ hoá sinh hoạt của Quốc hội, nhất là trong các kỳ họp Quốc hội thảo luận thông qua các dự án luật, nâng cao năng lực của Hội đồng dân tộc, các Uỷ ban của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội và đại biểu, tăng cường đại biểu chuyên trách; chú trọng tham khảo ý kiến của các tổ chức chính trị - xã hội, đoàn thể quần chúng có liên quan đến nội dung các dự án pháp luật, " có quy chế phối hợp chặt chẽ giữa Quốc hội với Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể quần chúng để tập hợp trí tuệ của nhân dân tham gia vào các dự án luật và những vấn đề quan trọng của đất nước".[2]

2.4. Nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa

Pháp chế là nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước. Nguyên tắc pháp chế không chỉ có tính độc lập trong hệ thống các nguyên tắc mà còn chi phối, hỗ trợ, bảo đảm cho các nguyên tắc khác được thực hiện. Chẳng hạn, nguyên tắc dân chủ sẽ chỉ là hình thức, thậm chí bị lợi dụng, bị chà đạp nếu như

---

1. *Sđd*, tr. 30.
2. *Sđd*, tr .28 .

những giá trị dân chủ không được thể chế hoá, không được bảo đảm bởi sự nghiêm minh của pháp luật và bộ máy thi hành pháp luật.

Để thực hiện nguyên tắc pháp chế, vấn đề quan trọng là phải cụ thể hoá nội dung của nó thành những yêu cầu, các chuẩn mực pháp lý rõ ràng cho từng lĩnh vực hoạt động của Nhà nước. Đối với lĩnh vực xây dựng pháp luật, việc bảo đảm nguyên tắc pháp chế đòi hỏi:

- Bảo đảm tính pháp lý cao trong toàn bộ quá trình xây dựng pháp luật, các quan hệ phát sinh trong quá trình lập pháp, lập quy đều phải được điều chỉnh bằng luật. Đây là đòi hỏi hết sức nghiêm ngặt bởi những đạo luật, những văn bản quy phạm pháp luật sẽ không và không thể là cơ sở cho trật tự pháp luật khi việc soạn thảo, ban hành nó lại tuỳ tiện, văn bản lập quy lại mâu thuẫn với văn bản lập pháp, văn bản cấp dưới lại mâu thuẫn với văn bản cấp trên, văn bản địa phương lại trái với văn bản của Trung ương. Hiện nay, qua nhiều năm chuẩn bị, Nhà nước ta đã ban hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Có thể nói, đạo luật này là cơ sở pháp lý chủ yếu cho xây dựng pháp luật. Tuy nhiên, phạm vi điều chỉnh của Luật này mới chỉ chủ yếu dừng lại ở những nguyên tắc chung, và chỉ dành cho việc soạn thảo văn bản lập pháp và văn bản pháp quy của cơ quan nhà nước Trung ương. Vì vậy, vấn đề hiện nay là cần bổ sung, cụ thể hoá Luật

Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, nhất là thẩm quyền về nội dung của cơ quan ban hành văn bản, ban hành luật xác định cụ thể thẩm quyền, trình tự thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương.

- Thực hiện thường xuyên công tác rà soát, hệ thống hoá văn bản, xử lý nghiêm túc những văn bản và cơ quan ban hành văn bản trái thẩm quyền, vi phạm pháp luật.

- Tăng cường trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc tham gia soạn thảo và ban hành văn bản pháp luật.

2.5. Nguyên tắc khoa học

Nguyên tắc khoa học trong xây dựng pháp luật có thể tiếp cận từ nhiều góc độ khác nhau, và do đó có nhiều yêu cầu khác nhau.

- Trước hết, nguyên tắc khoa học đòi hỏi phải tổ chức một cách khoa học quá trình xây dựng pháp luật, tức là thực hiện quản lý khoa học lĩnh vực xây dựng pháp luật. Để đáp ứng được yêu cầu này, vấn đề quan trọng là các cơ quan có thẩm quyền ban hành các văn bản phải có chương trình xây dựng pháp luật phù hợp với năng lực và nhu cầu điều chỉnh pháp luật, nhu cầu quản lý; trên cơ sở chương trình mà tổ chức lực lượng, sắp xếp công việc, định ra kế hoạch cụ thể triển

khai thực hiện chương trình, bảo đảm chất lượng, tiến độ xây dựng pháp luật.

- Tổ chức khoa học công tác biên soạn từng văn bản pháp luật cụ thể, nhất là các văn bản liên tịch do nhiều cơ quan, tổ chức ban hành.Yêu cầu là phải thiết kế, sắp xếp các công việc, các bước hợp lý của quy trình, xác định chính xác phạm vi, mức độ, phương pháp điều chỉnh, hiệu quả điều chỉnh, những hệ quả bất lợi để có quy định chặt chẽ.

- Tuân thủ triệt để các quy tắc của kỹ thuật soạn thảo văn bản, bảo đảm văn bản có cấu trúc chặt chẽ, phù hợp với nội dung, đúng chức năng sử dụng từng thể loại văn bản, ngôn ngữ, văn phong, cách trình bày các quy định sáng, rõ, mạch lạc, dễ hiểu, giải quyết được hài hoà những mâu thuẫn nội tại của pháp luật, giữa tính khái quát cao của quy phạm với tính cụ thể của các quan hệ xã hội, nhận thức đầy đủ yêu cầu về ổn định của pháp luật với tính biến đổi, năng động của xã hội, nhận thức đầy đủ cái lợi và cái bất lợi của cùng một phương án hay nhiều phương án điều chỉnh khác nhau để lựa chọn.

IV- HỆ THỐNG HOÁ PHÁP LUẬT

Hệ thống hoá pháp luật là một loại hoạt động được nhìn nhận từ nhiều góc độ khác nhau do phụ thuộc vào việc xác định đầy đủ mục đích, chủ thể, hình

thức tiến hành. Dù dưới góc độ nào, hệ thống hoá pháp luật trực tiếp hay gián tiếp - đều có ý nghĩa quan trọng đối với xây dựng pháp luật, tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện pháp luật, cho việc nghiên cứu, tìm hiểu pháp luật, nâng cao trình độ hiểu biết pháp luật, ý thức pháp luật của cán bộ, nhân dân.

Đối với quá trình xây dựng pháp luật, hệ thống hoá pháp luật có ý nghĩa như là phương pháp kiện toàn hệ thống pháp luật, đồng thời cũng là phương pháp sáng tạo pháp luật.

Với tính cách là phương pháp kiện toàn hệ thống pháp luật, hệ thống hoá pháp luật góp phần khắc phục tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo giữa các văn bản, sắp xếp lại hợp lý hệ thống văn bản vốn hết sức tản mạn do được hình thành từ hoạt động quản lý của rất nhiều cơ quan nhà nước có chức năng quản lý các lĩnh vực khác nhau, ban hành trong các thời điểm khác nhau, góp phần thiết lập, củng cố trật tự nghiêm ngặt về hiệu lực giữa các văn bản, tạo cơ sở cho việc sửa đổi, ban hành các văn bản mới (cho sáng tạo pháp luật) do việc phát hiện tính thiếu chặt chẽ giữa các quy định, giữa các văn bản hoặc những "chỗ trống" chưa được pháp luật điều chỉnh.

Với tính cách là phương pháp kiện toàn hệ thống văn bản, hệ thông hoá pháp luật được biểu hiện ở hình thức tập hợp hoá.

Tập hợp hoá là một hình thức hệ thống hoá được thực hiện trên cơ sở tập hợp các văn bản quy phạm pháp luật, kể cả các quy phạm riêng biệt theo những căn cứ nhất định, thường là theo cơ quan ban hành, theo các lĩnh vực quản lý, theo thời gian, cấp độ hiệu lực của văn bản. Tập hợp hoá tuy không làm thay đổi nội dung văn bản, không sửa đổi, bổ sung, huỷ bỏ văn bản hoặc các quy định trong văn bản song sẽ góp phần kiện toàn hệ thống văn bản để chỉnh lý lại những thiếu sót trong in ấn, loại bỏ những quy định đã hết hiệu lực hoặc rõ ràng có mâu thuẫn với văn bản của cấp trên. Việc tập hợp hoá theo ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước không chỉ giúp cho việc áp dụng pháp luật thuận tiện mà còn thực hiện sự sắp xếp lại hệ thống văn bản hợp lý, qua đó giúp nhà nước, các cơ quan có thẩm quyền nhìn nhận, đánh giá chính xác thực trạng hệ thống pháp luật, tạo cơ sở cho việc lập chương trình xây dựng pháp luật.

Hệ thống hoá pháp luật dưới hình thức *pháp điển hoá* là phương pháp xây dựng pháp luật được thực hiện trên cơ sở tập hợp và xử lý các văn bản quy phạm pháp luật, các quy phạm pháp luật căn cứ vào đối tượng điều chỉnh của ngành luật, chế định luật. Khác với tập hợp hoá, pháp điển hoá là hình thức cho phép loại bỏ những văn bản, những điều khoản lỗi thời, mâu thuẫn, sửa đổi cho phù hợp, bổ sung quy định mới, thực hiện sự sắp xếp, liên

kết các quy phạm lại theo một trật tự nhất quán, chặt chẽ. Kết quả của toàn bộ quá trình là đưa ra được một văn bản quy phạm pháp luật mới có hiệu lực cao hơn, hoàn thiện hơn cả về phạm vi, phương pháp điều chỉnh và chất lượng kỹ thuật văn bản. Việc xây dựng các luật, bộ luật có đối tượng điều chỉnh của một chế định hay ngành luật thường được thực hiện bằng phương pháp pháp điển hoá. Như thế, pháp điển hoá là hoạt động lập pháp tiên tiến bởi nó bảo đảm tính kế thừa, phát triển liên tục của hệ thống văn bản, tạo ra sự hài hoà, tương đồng giữa pháp luật thực định với các yếu tố của hệ thống cấu trúc (hình thức bên trong), vừa làm giản lược số lượng văn bản, vừa tăng sự hiện diện của các đạo luật, và do đó, làm tăng uy tín, hiệu lực điều chỉnh của pháp luật. Như vậy, tăng cường pháp điển hoá cũng có thể được xem là định hướng phát triển của xây dựng pháp luật phù hợp với đặc trưng phổ quát về địa vị tối cao của luật trong nhà nước pháp quyền.

V- NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG XÂY DỰNG PHÁP LUẬT LÀ MỘT TRONG NHỮNG NỘI DUNG XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN NHÀ NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM TRONG THỜI KỲ CÔNG NGHIỆP HOÁ, HIỆN ĐẠI HOÁ ĐẤT NƯỚC

Trong hơn mười năm đổi mới, xây dựng pháp luật ở nước ta đã trở thành hình thức hoạt động cơ bản của

Nhà nước, được đẩy mạnh cả ở ba cấp độ lập pháp, lập quy của cơ quan nhà nước Trung ương và cấp độ lập quy của chính quyền địa phương tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Năng lực lập pháp, lập quy của Quốc hội, Chính phủ, các bộ, ngành ngày càng được nâng cao, những cơ sở pháp lý điều chỉnh hoạt động xây dựng pháp luật ngày càng được hoàn thiện, sự lãnh đạo của Đảng, mối quan tâm của toàn xã hội đối với xây dựng pháp luật ngày càng được tăng cường, coi trọng. Kết quả là hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đã được đổi mới về cơ bản, với nhiều bộ luật, đạo luật quan trọng kịp thời thể chế hoá đường lối, chủ trương đổi mới của Đảng, bảo đảm cho Nhà nước có đủ luật, pháp luật để quản lý xã hội.

Bước vào thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, Đảng Cộng sản Việt Nam chủ trương tiếp tục xây dựng và hoàn thiện, thực hiện nghiên cứu, ban hành hệ thống pháp luật phù hợp với điều kiện cụ thể nước ta theo hướng xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân".

Xây dựng pháp luật theo định hướng trên là một quá trình phức tạp và lâu dài.Trước mắt, nhiệm vụ của xây dựng pháp luật là:

- Tạo lập và hoàn thiện cơ sở pháp lý cho công cuộc cải cách hành chính và cải cách tư pháp, bảo đảm

xây dựng được một nền hành chính "dân chủ, sát dân, sát cơ sở, xoá bỏ mọi thủ tục phiền hà, dành thuận lợi cho dân, đáp ứng mọi yêu cầu, quyền lợi hợp pháp, chính đáng của dân"; một nền hành chính "trong sạch, vững mạnh, năng động, hoạt động thông suốt theo đúng chức năng và quyền hành pháp, chịu sự giám sát của dân, đáp ứng yêu cầu của kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa ". Việc tạo lập cơ sở pháp lý cho cải cách hành chính bao gồm nhiều bộ phận thể chế khác nhau, trong đó bộ phận thể chế quan trọng là thể chế kinh tế. Nhiệm vụ của xây dựng pháp luật đối với thể chế này là phải hoàn chỉnh hệ thống pháp luật kinh tế nhằm xác lập môi trường, khuôn khổ pháp lý, phát huy được quyền tự chủ của các đơn vị sản xuất - kinh doanh, tính năng động của các thành phần kinh tế, tháo gỡ các ràng buộc, giải phóng các nguồn lực, phát huy động lực, khơi dậy các tiềm năng cho tăng trưởng kinh tế và tiến bộ xã hội, hạn chế tác động tiêu cực, ngăn chặn mặt trái của kinh tế thị trường. Bên cạnh đó, cần đặc biệt quan tâm xây dựng các thể chế phát huy và bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân ở cơ sở, nhất là các thể chế tổ chức chính quyền cơ sở, thể chế giám sát của nhân dân, các thể chế tự quản.

- Tạo lập cơ sở pháp lý thực hiện cải cách tư pháp, trước hết là các thể chế cải cách tổ chức các cơ quan tư

pháp, kiện toàn mối quan hệ phân công, phối hợp và chế ước giữa các cơ quan tư pháp trong đấu tranh phòng chống tội phạm và vi phạm pháp luật, xây dựng một nền tư pháp thể hiện "tính dân chủ, công khai, đại diện cho công lý của chế độ".

Nhiệm vụ có tính chất xuyên suốt, thường trực của việc xây dựng pháp luật là "phấn đấu trong một thời gian nhất định nhà nước có thể quản lý đất nước chủ yếu bằng các đạo luật"[1], coi trọng cả số lượng và chất lượng, bảo đảm tính khả thi của luật.

Từ những nhiệm vụ trên, hoạt động xây dựng pháp luật có những điểm lưu ý sau:

- Đặc biệt coi trọng chương trình xây dựng pháp luật, cả chương trình ngắn hạn, cả chương trình dài hạn, nhất là chương trình xây dựng luật và pháp lệnh của Quốc hội. Cần phải gắn chương trình này với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, với yêu cầu của quản lý Nhà nước, yêu cầu kiện toàn hệ thống pháp luật, phân định chính xác nhu cầu và thứ bậc ưu tiên của các đạo luật, pháp lệnh cần ban hành, bảo đảm tính thống nhất, toàn diện, ổn định và khả thi của hệ thống pháp luật. Đồng thời, việc lập chương trình xây dựng

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương*, khoá VIII, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997, tr. 48.

pháp luật, pháp lệnh đòi hỏi và phải là cơ sở cho việc lập chương trình lập quy của Chính phủ, các bộ, ngành, chương trình tham gia xây dựng pháp luật của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, gắn chương trình xây dựng pháp luật với chương trình phổ biến và giáo dục pháp luật.

- Bảo đảm các quy định của luật, pháp lệnh phải cụ thể, dễ hiểu để giảm bớt tình trạng có quá nhiều văn bản hướng dẫn thi hành, từ đó hạn chế tính kịp thời của luật, sự thiếu chính xác, sai lệch trong các văn bản hướng dẫn, kịp nâng các pháp lệnh, nghị định uỷ quyền lên thành luật khi đã có đủ điều kiện.

- Tập trung nỗ lực nâng cao chất lượng lập pháp của Quốc hội, chất lượng công tác thẩm định của các Uỷ ban của Quốc hội, phát huy hơn nữa vai trò của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội trong công tác dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

- Thường xuyên làm công tác rà soát văn bản ở tất cả các cấp, các ngành để kịp thời phát hiện và khắc phục tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo giữa các văn bản, cũng để phát hiện nhu cầu điều chỉnh mới và nhu cầu kiện toàn hệ thống văn bản.

-Thường xuyên làm công tác tổng kết thực tiễn xây dựng pháp luật, gắn với thực tiễn kinh tế - xã hội, tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm nước ngoài để pháp luật sát với định hướng phát triển đất nước, xuất

phát từ nhu cầu xã hội, phù hợp với điều kiện và khả năng thực hiện có sự tương đồng với pháp luật các nước, nhất là các nước trong khu vực và pháp luật quốc tế.

- Phát triển nghiên cứu khoa học pháp luật để tạo chỗ dựa khoa học cho hoạt động xây dựng pháp luật, đồng thời có cơ chế, chính sách huy động đông đảo các nhà khoa học tham gia công tác xây dựng pháp luật cũng như tiếp thu ý kiến tham gia đóng góp của nhân dân vào các dự án luật.

Điều hết sức lưu ý hiện nay là việc kiện toàn cơ sở pháp lý hoạt động lập quy của các cấp chính quyền địa phương. Cần có văn bản quy định rõ cấp chính quyền địa phương nào được ban hành văn bản pháp quy, phạm vi quy định, tránh chồng chéo, nhất là phạm vi quy định giữa cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương với các bộ, ngành; cũng cần chú ý những quy định hướng dẫn việc ra các quy chế tự quản ở các làng, xã, khối phố để phát huy quyền làm chủ của nhân dân ở cơ sở, giữ gìn truyền thống, tránh tình trạng "phép vua thua lệ làng".

Chương X

QUAN HỆ PHÁP LUẬT XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

I- KHÁI NIỆM QUAN HỆ PHÁP LUẬT

Các quy phạm pháp luật do nhà nước đặt ra là để điều chỉnh hành vi xử sự của con người trong các quan hệ xã hội. Tuy nhiên, đó mới chỉ là khả năng, muốn trở thành hiện thực, phải nảy sinh các sự kiện cụ thể (do hành vi xử sự có ý chí của con người hay sự cố ngoài ý muốn) phù hợp với việc điều chỉnh của quy phạm pháp luật. Nói cách khác, quy phạm pháp luật muốn đi vào cuộc sống phải thông qua các sự kiện pháp lý làm nảy sinh các quan hệ giữa các chủ thể, gọi là quan hệ pháp luật.

Như vậy, ***quan hệ pháp luật là những quan hệ xã hội đặc biệt nảy sinh do sự tác động hữu cơ giữa quy phạm pháp luật và sự kiện pháp lý tương ứng làm xuất hiện quyền và nghĩa vụ pháp lý giữa các chủ thể.***

1. Đặc điểm của quan hệ pháp luật xã hội chủ nghĩa

- *Một là,* quan hệ pháp luật được quy định bởi cơ sở kinh tế của xã hội. Sự phụ thuộc của các quan hệ

pháp luật vào cơ sở kinh tế trước hết biểu hiện ở chỗ: kiểu quan hệ sản xuất nhất định sẽ sản sinh kiểu quan hệ pháp luật tương ứng với nó. C.Mác đã chỉ rõ, không thể lấy bản thân những quan hệ pháp quyền cũng như những hình thái nhà nước, hay lấy cái gọi là sự phát triển chung của tinh thần của con người để giải thích những quan hệ và hình thái đó bắt nguồn từ trong những điều kiện sinh hoạt vật chất.

Quan hệ pháp luật xã hội chủ nghĩa ở nước ta ra đời, tồn tại và phát triển dựa trên quan hệ sản xuất nhiều thành phần, trong đó kinh tế nhà nước và tập thể giữ vai trò cơ sở, định hướng cho nền kinh tế quốc dân.

- *Hai là,* quan hệ pháp luật mang tính ý chí và tư tưởng. Quan hệ pháp luật là hình thức pháp lý của những quan hệ xã hội nhất định. Tính ý chí, tư tưởng của quan hệ pháp luật thể hiện ở một số khía cạnh:

+ Quan hệ pháp luật được hình thành trên cơ sở quy phạm pháp luật mà nội dung của quy phạm pháp luật phản ánh ý chí của Nhà nước.

+ Những bên tham gia quan hệ pháp luật thể hiện ý chí của mình khi thực hiện quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý.

+ Trường hợp một bên tham gia quan hệ pháp luật vi phạm quyền của bên kia, Nhà nước thông qua các cơ quan có thẩm quyền (nhà chức trách) cưỡng chế bên vi phạm đó thực hiện nghiã vụ và khôi phục những

quyền đã bị vi phạm. Do đó, quan hệ pháp luật là loại quan hệ mang tính ý chí, tư tưởng, nó thể hiện hoạt động có ý chí của con người.

- *Ba là,* quan hệ pháp luật hình thành, tồn tại do tác động điều chỉnh của quy phạm pháp luật.

Quy phạm pháp luật xác định trước những điều kiện xuất hiện quan hệ pháp luật, định rõ những chủ thể tham gia quan hệ đó, những quyền và nghĩa vụ pháp lý của họ và những biện pháp bảo vệ những quyền và nghĩa vụ ấy khi có sự vi phạm.

- *Bốn là,* quan hệ pháp luật thể hiện mối liên hệ về quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý giữa những bên tham gia quan hệ đó.

Nội dung của quan hệ pháp luật bao gồm những quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý của các bên tham gia. Các quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý xuất hiện ở những cá nhân,tổ chức khi họ trở thành các bên tham gia quan hệ pháp luật. Các quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý này có mối liên hệ mật thiết với nhau.

- *Năm là,* quan hệ pháp luật có tính xác định, cụ thể vì nó chỉ xuất hiện trên cơ sở quy phạm pháp luật, khi có những sự kiện pháp lý nhất định và những chủ thể pháp lý nhất định tham gia. Chủ thể của quan hệ pháp luật luôn luôn là những cá nhân, tổ chức cụ thể. Chỉ những cá nhân, tổ chức đó mới có những quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý trong quan hệ này. Tính cá

biệt, xác định cũng được thể hiện trong khách thể của quan hệ pháp luật.

- *Sáu là,* quan hệ pháp luật được Nhà nước bảo đảm và bảo vệ. Quy phạm pháp luật xác định rõ trách nhiệm pháp lý của các chủ thể vi phạm nghĩa vụ pháp lý hoặc ngăn cản sự thực hiện quyền chủ thể. Những cơ quan chức năng của Nhà nước bảo đảm thực hiện những yêu cầu của quy phạm pháp luật và bảo vệ những quan hệ xã hội được pháp luật điều chỉnh.

2. Phân loại quan hệ pháp luật

Quan hệ pháp luật tồn tại trong xã hội rất đa dạng và phong phú. Điều đó xác định sự cần thiết phải phân loại chúng. Có thể phân loại quan hệ pháp luật theo những căn cứ khác nhau:

- Trước hết, là phân loại các quan hệ pháp luật tương ứng với các ngành luật. Theo căn cứ đó chúng ta có các quan hệ pháp luật nhà nước, quan hệ pháp luật hành chính, quan hệ pháp luật hình sự v.v...

- Căn cứ vào cách xác định quyền và nghĩa vụ giữa những bên tham gia thì quan hệ pháp luật được chia ra: quan hệ pháp luật phức tạp và quan hệ pháp luật đơn giản. Trong quan hệ pháp luật phức tạp, mỗi bên tham gia đều có cả quyền và nghĩa vụ. Trong quan hệ pháp luật đơn giản, thì một bên thuần tuý có quyền còn bên kia thuần túy có nghĩa vụ.

- Theo đặc trưng của sự tác động, quan hệ pháp luật được chia ra: quan hệ pháp luật điều chỉnh và quan hệ pháp luật bảo vệ. Quan hệ pháp luật điều chỉnh là quan hệ được hình thành trên cơ sở quy phạm pháp luật điều chỉnh. Nhiệm vụ của các quy phạm pháp luật điều chỉnh là tổ chức, phát triển, củng cố các quan hệ xã hội bằng cách trực tiếp điều chỉnh chúng. Quan hệ pháp luật bảo vệ là quan hệ pháp luật gắn với những vi phạm pháp luật và được hình thành trên cơ sở quy phạm bảo vệ trật tự pháp luật, tức là những quy phạm có mục đích phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý vi phạm pháp luật.

- Căn cứ vào tính chất của những nghĩa vụ được trao cho các bên tham gia, quan hệ pháp luật được chia ra: quan hệ pháp luật tích cực và quan hệ pháp luật thụ động. Trong quan hệ pháp luật tích cực, bên có nghĩa vụ thực hiện nghĩa vụ của mình bằng hành vi tích cực. Trong quan hệ pháp luật thụ động, bên có nghĩa vụ thực hiện nghĩa vụ của mình bằng cách không hành động.

3. Cấu trúc của quan hệ pháp luật

Mỗi một quan hệ pháp luật được cấu thành từ ba yếu tố sau đây:

- Chủ thể của quan hệ pháp luật.

- Nội dung của quan hệ pháp luật: quyền và nghĩa vụ pháp lý của chủ thể.

- Khách thể của quan hệ pháp luật.

Như đã nói trên, quan hệ pháp luật ra đời, thay đổi và chấm dứt trong những điều kiện nhất định gọi là điều kiện phát sinh, thay đổi và chấm dứt quan hệ pháp luật.

Tất cả các yếu tố cấu thành quan hệ pháp luật và các điều kiện phát sinh, thay đổi và chấm dứt quan hệ pháp luật sẽ nghiên cứu ở các phần sau.

II- CHỦ THỂ CỦA QUAN HỆ PHÁP LUẬT

1. Khái niệm chủ thể của quan hệ pháp luật

Muốn trở thành chủ thể của quan hệ pháp luật thì trước hết phải là chủ thể pháp luật.

Chủ thể pháp luật là những cá nhân, tổ chức có khả năng trở thành các bên tham gia quan hệ pháp luật, có được những quyền và nghĩa vụ pháp lý trên cơ sở những quy phạm pháp luật.

Quan hệ pháp luật có tính ý chí, có nghĩa là quan hệ pháp luật chỉ xuất hiện giữa con người với nhau. Bởi thế, chủ thể pháp luật chỉ là cá nhân hoặc tổ chức.

Chủ thể pháp luật có thuộc tính đặc biệt do nhà nước trao cho là năng lực chủ thể, tức là khả năng trở thành chủ thể quan hệ pháp luật.

Năng lực chủ thể bao gồm hai yếu tố: năng lực pháp luật và năng lực hành vi.

Năng lực pháp luật là khả năng của chủ thể được nhà nước thừa nhận có các quyền và nghĩa vụ pháp lý. Như vậy, chủ thể pháp luật là các cá nhân, tổ chức có năng lực pháp luật.

Năng lực hành vi là khả năng của chủ thể được nhà nước thừa nhận, bằng hành vi của mình tham gia vào các quan hệ pháp luật và thực hiện các quyền chủ thể, nghĩa vụ pháp lý.

Năng lực pháp luật và năng lực hành vi là những thuộc tính pháp lý liên hệ mật thiết với nhau. Chủ thể pháp luật chỉ có năng lực pháp luật mà không có năng lực hành vi thì không thể tham gia vào quan hệ pháp luật, tức là không thể trở thành chủ thể quan hệ pháp luật cụ thể. Như vậy, năng lực pháp luật chỉ là tiền đề cho năng lực hành vi. Một chủ thể pháp luật muốn trở thành chủ thể quan hệ pháp luật thì ngoài năng lực pháp luật, phải có cả năng lực hành vi.

Năng lực pháp luật và năng lực hành vi của chủ thể pháp luật không phải là thuộc tính tự nhiên của con người mà xuất hiện trên cơ sở pháp luật, phụ thuộc vào ý chí của nhà nước. Trên thực tế, mỗi nhà nước quy định năng lực chủ thể cho các cá nhân, tổ chức không giống nhau. Trong xã hội chiếm hữu nô lệ, nô lệ không được thừa nhận là chủ thể pháp luật, pháp luật của

nhà nước chủ nô không quy định cho họ có năng lực chủ thể. Giữa năng lực pháp luật và năng lực hành vi có giới hạn rõ nét khi chủ thể của quan hệ pháp luật là cá nhân, vì trong trường hợp này sự xuất hiện năng lực hành vi của chủ thể xảy ra muộn hơn so với năng lực pháp luật. Còn đối với chủ thể của quan hệ pháp luật là pháp nhân thì ranh giới này khó phân biệt nếu không phân tích sâu sắc hoạt động của chủ thể. Thông thường, năng lực hành vi và năng lực pháp luật của pháp nhân xuất hiện cùng lúc, từ khi pháp nhân chính thức được phép thành lập.

Năng lực chủ thể trong pháp luật xã hội chủ nghĩa là hình thức thể hiện địa vị pháp lý của cá nhân và tổ chức trong nhà nước và xã hội. Mục đích hàng đầu của pháp luật xã hội chủ nghĩa là bảo vệ lợi ích của nhà nước, xã hội và mỗi con người nên năng lực chủ thể luôn luôn mang tính chất nhân dân. Phạm vi chủ thể và khối lượng năng lực chủ thể được nhà nước quy định rất rộng rãi.

2. Các loại chủ thể của quan hệ pháp luật

Chủ thể của quan hệ pháp luật xã hội chủ nghĩa gồm có cá nhân, pháp nhân và tổ chức. Theo pháp luật nước ta, chủ thể pháp luật là các cá nhân gồm có những công dân Việt Nam, người nước ngoài và người không có quốc tịch sống trên lãnh thổ Việt Nam.

Năng lực chủ thể của công dân xuất hiện từ lúc được sinh ra vì từ thời điểm đó họ được công nhận là chủ thể của pháp luật. Cuộc sống, sức khoẻ, sự phát triển bình thường của họ được pháp luật bảo đảm. Năng lực chủ thể đó phát triển, tăng dần về khối lượng cùng với độ tuổi và đến một độ tuổi nhất định thì phát triển đầy đủ.

Trong hai yếu tố của năng lực chủ thể thì trong nhiều lĩnh vực, năng lực pháp luật của công dân xuất hiện từ lúc sinh ra (như lĩnh vực quan hệ dân sự), còn năng lực hành vi xuất hiện dần vì trẻ em chưa nhận thức được hành vi của mình nên chưa thể tự mình thực hiện các quyền và nghĩa vụ. Chỉ đến lúc thành niên (18 tuổi), năng lực hành vi dân sự mới có đầy đủ. Theo quy định của pháp luật, năng lực hành vi còn phụ thuộc vào sức khoẻ, trình độ văn hoá v.v.. Có trường hợp, năng lực hành vi của công dân còn bị hạn chế theo quy định của pháp luật và cơ quan nhà nước có thẩm quyền như người điên, tâm thần, người mắc bệnh truyền nhiễm, người phạm tội v.v...

Do đặc trưng của các quan hệ xã hội được điều chỉnh nên các quy phạm của nhiều ngành luật quy định năng lực pháp luật và năng lực hành vi của công dân xuất hiện cùng một thời điểm. Bởi các quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý xuất hiện trên cơ sở các quy phạm này chỉ có thể được thực hiện bằng bản thân các

chủ thể được hưởng quyền và mang nghĩa vụ mà không thể bằng đại diện của họ. Đó là quan hệ pháp luật nhà nước (liên quan đến bầu cử và ứng cử vào cơ quan quyền lực nhà nước - 18 và 21 tuổi), quan hệ pháp luật lao động (16 tuổi), quan hệ pháp luật hôn nhân gia đình (nữ 18 và nam 20 tuổi).

Người nước ngoài và người không quốc tịch có thể trở thành chủ thể của quan hệ pháp luật theo các quy định như đối với công dân nước ta. Tuy nhiên, trong một số lĩnh vực nhất định, năng lực chủ thể của người nước ngoài và người không quốc tịch bị hạn chế.

Với chính sách mở cửa, hội nhập, số lượng người nước ngoài tại Việt Nam ngày càng đông và tất yếu sự tham gia của họ vào các quan hệ pháp luật ngày càng nhiều. Quy chế pháp lý của người nước ngoài tại Việt Nam ngày càng hoàn thiện.

- Chủ thể của quan hệ pháp luật là pháp nhân:

Pháp nhân là tổ chức được nhà nước thừa nhận và là chủ thể trong nhiều quan hệ pháp luật. Pháp nhân được thành lập do một nhóm người được trao những quyền và nghĩa vụ hoạt động thống nhất như một cá nhân. Pháp nhân là một hình thức pháp lý của các hoạt động chung của nhiều người như kinh doanh, sản xuất, nghiên cứu khoa học. Pháp nhân được thành lập khi được nhà nước cho phép thành lập. Tuy nhiên, không phải tổ chức nào do nhà nước lập ra hoặc thừa

nhận cũng đã có tư cách pháp nhân. Pháp nhân là một khái niệm pháp lý phản ảnh địa vị pháp lý của một tổ chức. Để được công nhận là pháp nhân, tổ chức đó phải có những điều kiện sau:

+ Phải là một tổ chức hợp pháp, có cơ cấu thống nhất và hoàn chỉnh. Tổ chức đó phải do nhà nước thành lập, thừa nhận, hoặc cho phép thành lập và phải có tên gọi riêng. Cơ cấu thống nhất thể hiện ở tổ chức, cơ quan lãnh đạo và các bộ phận cấu thành có mối liên hệ mật thiết. Các cơ quan lãnh đạo phải chịu hoàn toàn trách nhiệm về hoạt động của pháp nhân mình.

+ Pháp nhân có tài sản riêng. Đây là dấu hiệu quan trọng nhất bởi tài sản riêng là cơ sở vật chất cho hoạt động của pháp nhân. Có tài sản riêng thể hiện ở chỗ tổ chức đó có quyền sở hữu đối với tài sản nhất định. Bằng tài sản riêng, pháp nhân thực hiện các quyền và nghĩa vụ tài sản của mình.

+ Pháp nhân phải có quyền nhân danh mình tiến hành các hoạt động (kể cả các hoạt động tố tụng) và phải chịu trách nhiệm về hậu quả phát sinh từ những hành động đó.

Ngoài ra, để hoạt động bình thường, pháp nhân còn phải có trụ sở riêng để giao dịch. Cũng như cá nhân, pháp nhân không tham gia tất cả các loại quan hệ pháp luật. Căn cứ vào tính chất, đặc điểm và nội dung của mình, mỗi nhóm quan hệ pháp luật chỉ thừa

nhận một loại chủ thể nhất định. Thí dụ, pháp nhân không thể là chủ thể của quan hệ pháp luật hình sự hay hôn nhân gia đình được.

- Các tổ chức cũng là chủ thể của quan hệ pháp luật. Các tổ chức bao gồm: 1) Các cơ quan tổ chức nhà nước; 2) Các tổ chức xã hội; 3) Nhà nước nói chung; 4) Các tổ chức kinh tế.

Các tổ chức là chủ thể của quan hệ pháp luật nói ở đây không cần có tư cách pháp nhân. Các tổ chức có các địa vị pháp lý và phương pháp hoạt động riêng. Thí dụ: các tổ chức xã hội sử dụng năng lực hành vi của mình để thực hiện hoạt động tự quản và thu hút các thành viên tham gia tích cực vào các hoạt động của đời sống xã hội.

Các tổ chức với tư cách là chủ thể pháp luật có một số đặc điểm:

1) Có cơ cấu tổ chức thống nhất được quy định trong quy chế, điều lệ hoặc các văn bản nhà nước khác.

2) Có năng lực pháp luật và năng lực hành vi được nhà nước quy định xuất hiện đồng thời với việc chính thức thành lập tổ chức ấy. Điều đó được chỉ ra trong điều lệ, quy chế hoặc văn bản của nhà nước.

3) Năng lực hành vi của tổ chức được thực hiện thông qua cơ quan hoặc người đại diện. Thí dụ: ban giám đốc xí nghiệp, ban chủ nhiệm hợp tác xã, thủ trưởng cơ quan.

4) Hoạt động của các tổ chức được gắn với những lĩnh vực nhất định của đời sống nhà nước và xã hội. Mỗi ngành luật xác định các tổ chức cụ thể có khả năng trở thành chủ thể quan hệ pháp luật tương ứng với ngành luật đó.

- Nhà nước (nói chung) là chủ thể đặc biệt của quan hệ pháp luật. Thông thường, nhà nước là chủ thể của quan hệ luật quốc tế; đồng thời nhà nước cũng là chủ thể của ngành luật nhà nước. Theo quy định pháp luật nước ta, nhà nước là chủ sở hữu tối cao và duy nhất đối với đất đai, lòng đất, rừng và một vài khách thể khác.

III- NỘI DUNG CỦA QUAN HỆ PHÁP LUẬT

Nội dung của quan hệ pháp luật bao gồm quyền và nghĩa vụ pháp lý của chủ thể.

Quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý xuất hiện ở các cá nhân, tổ chức trên cơ sở những quy phạm pháp luật, khi các cá nhân, tổ chức đó trở thành chủ thể quan hệ pháp luật.

Quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý là những hình thức pháp lý cụ thể do nhà nước sử dụng để tác động tới cách xử sự của con người nhằm điều chỉnh và bảo vệ các quan hệ xã hội.

1. Quyền chủ thể

Quyền chủ thể là cách xử sự mà pháp luật cho phép chủ thể được tiến hành. Nói cách khác, quyền chủ thể là khả năng của chủ thể xử sự theo một cách thức nhất định được quy phạm pháp luật quy định trước và được nhà nước bảo vệ bằng sự cưỡng chế. Gọi quyền chủ thể là khả năng vì các quyền này được ghi nhận trong pháp luật, chủ thể có quyền lựa chọn.

Do đó, quyền chủ thể không phải là bản thân xử sự mà chỉ là khả năng xử sự. Nếu khả năng này được thực hiện trên thực tế thì đó là sự thực hiện quyền chủ thể. Quyền chủ thể có thể tồn tại dưới các dạng sau đây:

- Khả năng được hành động trong khuôn khổ do quy phạm pháp luật xác định trước.

- Khả năng yêu cầu bên kia (chủ thể cùng tham gia quan hệ pháp luật) thực hiện nghĩa vụ của họ (sự thực hiện có thể là hành động hoặc không hành động).

- Khả năng yêu cầu các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện sự cưỡng chế cần thiết đối với bên kia để họ thực hiện nghĩa vụ, trong trường hợp quyền chủ thể của mình bị bên kia vi phạm.

Tuỳ thuộc vào các loại quan hệ pháp luật khác nhau mà chủ thể thực hiện các dạng quyền nói trên.

Nếu quyền chủ thể xuất hiện trên cơ sở quy phạm giao quyền thì người ta gọi nó là quyền năng. Sự thực hiện quyền năng được diễn ra thông qua hành vi của bên có nghĩa vụ. Trong trường hợp này chủ thể hưởng quyền yêu cầu bên kia thực hiện nghĩa vụ. Nếu bên kia không thực hiện, nhà nước có các hình thức tác động phù hợp để chủ thể bên kia thực hiện. Do đó, quyền năng là khả năng được nhà nước bảo vệ của một bên yêu cầu bên kia có xử sự cần thiết trong khuôn khổ do các quy phạm pháp luật xác định trước.

Quyền chủ thể có thể xuất hiện trên cơ sở quy phạm quy định các khả năng hành động. Thí dụ: pháp luật quy định chủ sở hữu tài sản có quyền chiếm hữu, sử dụng, định đoạt tài sản của mình trong khuôn khổ luật định. Phù hợp với quy định đó, các chủ sở hữu có khả năng pháp lý thực hiện những hành vi bất kỳ không trái pháp luật trong việc chiếm hữu, sử dụng, định đoạt tài sản của mình. Như vậy, trong trường hợp này quyền chủ thể xuất hiện trên cơ sở quy phạm quy định một phạm vi được quyền xử sự.

2. Nghĩa vụ pháp lý của chủ thể

Nghĩa vụ pháp lý trong quan hệ pháp luật là cách xử sự bắt buộc được quy phạm pháp luật xác định trước, mà một bên của quan hệ pháp luật đó phải tiến

hành, nhằm đáp ứng việc thực hiện quyền chủ thể của bên kia.

Nghĩa vụ pháp lý không phải là xử sự mà là sự cần thiết phải xử sự. Tức là nghĩa vụ pháp lý cũng tồn tại dưới dạng khả năng. Nếu nghĩa vụ pháp lý được thực hiện trên thực tế, thì đó là sự thực hiện nghĩa vụ pháp lý. Nghĩa vụ pháp lý tồn tại dưới các dạng sau:

- Bắt buộc phải có những xử sự nhất định, do quy phạm pháp luật xác định trước; cách xử sự này nhằm thực hiện quyền chủ thể của bên kia.

- Kiềm chế không thực hiện một số xử sự nhất định do pháp luật quy định.

- Gánh chịu trách nhiệm pháp lý khi xử sự không đúng với quy phạm pháp luật.

Nghĩa vụ pháp lý có thể xuất hiện trên cơ sở quy phạm quy định phải thực hiện bằng hành động tích cực nhằm thực hiện quyền năng của bên kia.

Nghĩa vụ pháp lý của chủ thể cũng có thể thực hiện trên cơ sở quy phạm ngăn cấm, thí dụ những quy phạm pháp luật hình sự quy định bên có nghĩa vụ phải kiềm chế không thực hiện những hành vi bị ngăn cấm. Sự kiềm chế không phải là những điều ngăn cấm, đó chính là sự thực hiện yêu cầu của quy phạm pháp luật. Khi có sự vi phạm nghĩa vụ, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ áp dụng những biện pháp khôi phục trật tự pháp luật và cưỡng chế đối với người vi phạm.

Tóm lại, quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý trong những quan hệ pháp luật cụ thể luôn là một thể thống nhất. Nó phản ánh mối liên hệ của những người tham gia quan hệ pháp luật. Không có quyền nằm ngoài mối liên hệ với nghĩa vụ và ngược lại không có nghĩa vụ pháp lý nằm ngoài mối liên hệ với quyền chủ thể. Các quyền và nghĩa vụ pháp lý của chủ thể đều do pháp luật quy định từ nội dung đến số lượng các quyền và nghĩa vụ cũng như các biện pháp bảo đảm thực hiện.

IV- KHÁCH THỂ CỦA QUAN HỆ PHÁP LUẬT

Các cá nhân, tổ chức tham gia những quan hệ pháp luật nhằm thoả mãn những nhu cầu vật chất, chính trị, tinh thần của mình. Sự thoả mãn đó có thể là những của cải vật chất (nhà cửa, đất đai, tài sản) hoặc các lợi ích phi vật chất (như học vị, quyền tác giả..) và cũng có thể là các hoạt động chính trị, xã hội (như bầu cử, lập hội, mít tinh...). Những của cải vật chất, lợi ích tinh thần và những hành vi (hoạt động) trên gắn chặt với quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý. Quyền chủ thể luôn luôn là quyền đối với những giá trị vật chất, tinh thần hoặc quyền được có những xử sự, hoạt động nào đấy. Thí dụ: tham gia vào thảo luận dự án luật, hoạt động với tư cách là thành viên của ban thanh tra nhân dân.

Đối với nhà nước, khi bảo vệ lợi ích của các cá nhân và xã hội, điều đó có ý nghĩa quan trọng là xác định những lợi ích vật chất và phi vật chất cũng như những hành vi mà các chủ thể theo đuổi khi tham gia vào các quan hệ pháp luật.

Khách thể của quan hệ pháp luật là những lợi ích vật chất, chính trị và tinh thần mà các công dân, tổ chức mong muốn đạt được nhằm thỏa mãn những nhu cầu của mình khi tham gia vào các quan hệ pháp luật và thực hiện quyền chủ thể, nghĩa vụ pháp lý.

Có thể dễ dàng xác định khách thể của quan hệ pháp luật gắn với việc thỏa mãn những lợi ích vật chất của con người. Nhưng không phải mọi quan hệ pháp luật đều gắn với tài sản. Chỉ có thể nói tài sản là khách thể của quan hệ pháp luật trong những quan hệ pháp luật gắn với các đối tượng vật chất cụ thể. Vì vậy, vấn đề vật hay tài sản là khách thể của quan hệ pháp luật không được đặt ra trong nhiều ngành luật, thí dụ như: Luật Tố tụng hình sự.

Dù là tài sản hoặc những lợi ích phi vật chất, khách thể của quan hệ pháp luật cũng là yếu tố rất quan trọng của quan hệ pháp luật. Hiệu quả của pháp luật nói chung và quy phạm pháp luật nói riêng tuỳ thuộc vào sự quan tâm của các chủ thể đối với khách thể quan hệ pháp luật.

Khoa học pháp lý phân biệt khách thể pháp luật và khách thể của sự điều chỉnh pháp luật.

Như đã trình bày, khách thể pháp luật hay khách thể của quan hệ pháp luật là những lợi ích vật chất và phi vật chất mà các chủ thể pháp luật mong muốn đạt được khi tham gia vào các quan hệ pháp luật.

Còn khách thể của sự điều chỉnh pháp luật là những quan hệ xã hội mà pháp luật hướng tới, tác động tới. Nói cách khác, đó là đối tượng điều chỉnh của pháp luật, tức là những quan hệ xã hội.

V- SỰ KIỆN PHÁP LÝ

1. Khái niệm sự kiện pháp lý

Quan hệ pháp luật không phải là bất biến mà chúng có sự xuất hiện, thay đổi và chấm dứt. Sự xuất hiện, biến đổi và chấm dứt của quan hệ pháp luật được gắn với những điều kiện, hoàn cảnh của đời sống được chỉ rõ trong quy phạm pháp luật. Những điều kiện, hoàn cảnh của đời sống đó được gọi là sự kiện pháp lý. Việc thừa nhận những điều kiện, hoàn cảnh đời sống là sự kiện pháp lý do nhà nước thực hiện và thường được ghi trong phần giả định của quy phạm pháp luật.

Nhưng cần thấy rằng, pháp luật không tạo nên những điều kiện, hoàn cảnh đó. Những điều kiện, hoàn cảnh đó tồn tại trong đời sống một cách khách quan,

không phụ thuộc vào pháp luật. Thí dụ: con người có cơm ăn, áo mặc không phải do có các quy định pháp luật về mua bán mà xuất phát từ nhu cầu của mình. Nhà làm luật chỉ lựa chọn từ hàng loạt những nhu cầu của đời sống, lấy một số nhu cầu xuất phát từ các sự kiện của cuộc sống hiện thực cần phải điều chỉnh để mô hình hoá thành các quy tắc xử sự, trong đó có phần giả định mô tả sự kiện xảy ra trong thực tế.

Giống như sự kiện pháp lý là những hoàn cảnh, điều kiện của đời sống thực tế, thường được ghi nhận trong phần giả định của quy phạm pháp luật, nhà làm luật gắn sự xuất hiện, biến đổi và chấm dứt quan hệ pháp luật với nó.

Với tư cách là điều kiện, cơ sở cho sự xuất hiện biến đổi và chấm dứt quan hệ pháp luật, sự kiện pháp lý có ý nghĩa quan trọng trong điều chỉnh pháp luật. Trong xây dựng pháp luật, một trong những vấn đề cơ bản là phải xác định sự kiện pháp lý. Sự thừa nhận hoặc không thừa nhận ở chủ thể những quyền và nghĩa vụ pháp lý nhất định cũng phụ thuộc vào vấn đề có tồn tại hay không tồn tại những sự kiện pháp lý tương ứng. Công tác của các luật gia, các cán bộ hành chính nhà nước luôn gắn với việc xác định những sự kiện pháp lý, tức là những sự kiện cho phép kết luận có hay không có quan hệ pháp luật, nếu có thì những cá nhân tổ chức tham gia có những quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý

nào. Đây là vấn đề rất phức tạp. Vì những sự kiện pháp lý thường rất đa dạng và một sự kiện pháp lý có thể dẫn đến nhiều hậu quả. Thí dụ: cái chết của một công dân là một sự kiện pháp lý làm chấm dứt quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý của anh ta, nhưng lại làm phát sinh quyền thừa kế tài sản của người đã chết ở những người được thừa kế v.v.. Sự kiện thực tế chỉ trở thành sự kiện pháp lý khi pháp luật quy định điều đó. Mỗi nhà nước có những quy định khác nhau về sự kiện pháp lý. Việc thừa nhận hay không thừa nhận một sự kiện thực tế nào đó là sự kiện pháp lý đều xuất phát từ lợi ích của Nhà nước và xã hội.

2. Phân loại sự kiện pháp lý

Sự kiện pháp lý rất phong phú và đa dạng do đó cần thiết phải xác định và phân loại chúng.

- Căn cứ vào số lượng, điều kiện, hoàn cảnh nảy sinh hậu quả pháp lý, có thể chia sự kiện pháp lý thành hai loại: sự kiện pháp lý đơn giản và sự kiện pháp lý phức tạp. Thí dụ: cái chết của một người là sự kiện pháp lý đơn giản. Nhưng trong thực tế, thường gặp sự kiện pháp lý phức tạp. Thí dụ: để nhận lương hưu cần phải có những điều kiện như: thâm niên công tác, thời gian công tác, quyết định cho nghỉ hưu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

- Căn cứ vào hậu quả mà sự kiện pháp lý mang lại có thể chia sự kiện pháp lý thành ba loại: sự kiện pháp lý làm phát sinh quan hệ pháp luật; sự kiện pháp lý làm thay đổi quan hệ pháp luật; sự kiện pháp lý làm chấm dứt quan hệ pháp luật.

- Cách phân loại phổ biến hơn cả là căn cứ vào dấu hiệu ý chí. Theo căn cứ đó, sự kiện pháp lý được chia ra: sự biến và hành vi.

+ Sự biến là những sự kiện pháp lý xuất hiện không phụ thuộc vào ý chí chủ quan của con người, nhưng sự hiện diện của chúng đem đến cho chủ thể pháp luật những hậu quả pháp lý nhất định. Thí dụ, do bão lụt mà hợp đồng kinh tế không được thực hiện.

+ Hành vi là những sự kiện pháp lý xuất hiện phụ thuộc vào ý chí con người và sự hiện diện của chúng đưa đến những hậu quả pháp lý nhất định.

Bản thân hành vi cũng có rất nhiều loại. Căn cứ vào quan hệ của chúng với trật tự pháp luật, hành vi được chia làm hai loại: hành vi hợp pháp và hành vi vi phạm pháp luật.

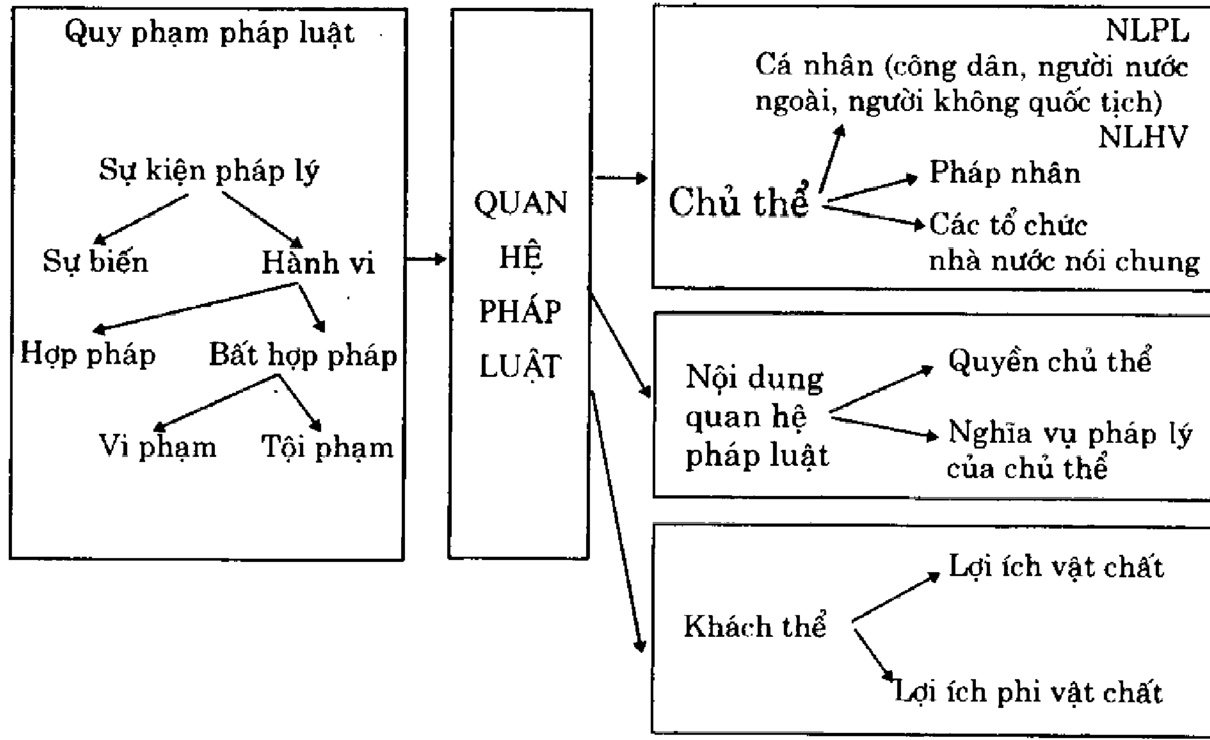
Hành vi hợp pháp là những sự kiện pháp lý phù hợp với trật tự pháp luật, mà sự xuất hiện của chúng dẫn đến sự hình thành, thay đổi hay chấm dứt ở chủ thể những quyền và nghĩa vụ pháp lý nhất định. Thí dụ: hành vi ký kết hợp đồng kinh tế, hành vi đăng ký kết hôn v.v..

Hành vi hợp pháp cũng có nhiều dạng khác nhau. Dựa vào thái độ của chủ thể pháp luật đối với hậu quả mà ta có những hành vi được chủ thể tiến hành với mục đích nhằm đạt các kết quả pháp lý nhất định (hợp đồng, uỷ quyền) và những hành vi dẫn đến những hậu quả pháp lý ngoài sự mong muốn của chủ thể (nhặt được của rơi, tìm được kho báu, tai nạn v.v.).

Những hành vi vi phạm pháp luật là hành vi có lỗi, trái pháp luật do những người có khả năng nhận thức được hành vi của mình và đạt độ tuổi nhất định theo quy định của pháp luật gây ra. Hành vi vi phạm pháp luật cũng được chia thành: hành vi tội phạm, hành vi vi phạm pháp luật hành chính, hành vi vi phạm kỷ luật và hành vi vi phạm pháp luật dân sự.

Những hành vi vi phạm pháp luật trên dẫn đến sự xuất hiện quan hệ pháp luật bảo vệ, quan hệ pháp luật về trách nhiệm pháp lý.

Từ những phần đã trình bày trên có thể diễn đạt bằng sơ đồ sau đây:


Quy phạm pháp luật
Sự kiện pháp lý
Sự biến
Hành vi
Hợp pháp
Bất hợp pháp
Vi phạm
Tội phạm
QUAN
HỆ
PHÁP
LUẬT
NLPL
Cá nhân (công dân, người nước ngoài, người không quốc tịch)
NLHV
Chủ thể
Pháp nhân
Các tổ chức
nhà nước nói chung
Nội dung
quan hệ
pháp luật
Quyền chủ thể
Nghĩa vụ pháp lý
của chủ thể
Khách thể
Lợi ích vật chất
Lợi ích phi vật chất

Chương XI

THỰC HIỆN PHÁP LUẬT, ÁP DỤNG PHÁP LUẬT, HÀNH VI VI PHẠM PHÁP LUẬT VÀ TRÁCH NHIỆM PHÁP LÝ

I. THỰC HIỆN PHÁP LUẬT

1. Khái niệm thực hiện pháp luật

Như đã biết, pháp luật có vai trò to lớn trong quản lý nhà nước và quản lý xã hội.Nhưng vai trò đó chỉ có thể trở thành hiện thực khi tổ chức thực hiện tốt pháp luật và áp dụng đúng đắn pháp luật. Pháp luật không tự mình đi vào cuộc sống,vì thế tổ chức thực hiện nghiêm chỉnh pháp luật là một đòi hỏi khách quan của quản lý nhà nước. Việc xây dựng pháp luật và việc tổ chức thực hiện pháp luật phải tiến hành đồng bộ thì quản lý nhà nước mới có hiệu quả. Do đó, xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật là hai hoạt động có quan hệ chặt chẽ với nhau, không thể tách rời nhau.

Thực hiện pháp luật là một quá trình hoạt động có mục đích làm cho các qui định của pháp luật đi vào

cuộc sống trở thành những hành động thực tế hợp pháp của các chủ thể pháp luật.

Như thế, tất cả những hành vi xử sự của con người phù hợp với các yêu cầu của các quy phạm pháp luật đều được coi là sự thực hiện trên thực tế các quy phạm pháp luật. Dưới góc độ pháp lý thì hành vi thực hiện pháp luật của các chủ thể pháp luật phải là hành vi hợp pháp. Đó là hành vi (hành động) của các cá nhân, tổ chức phù hợp với các quy định pháp luật, có ích cho xã hội, nhà nước và cá nhân mình.

2. Các hình thức thực hiện pháp luật

Các quy phạm pháp luật rất phong phú cho nên cách thức thực hiện chúng cũng khác nhau. Căn cứ vào tính chất của hoạt động thực hiện pháp luật, khoa học pháp lý đã chia ra những hình thức thực hiện pháp luật sau:

- *Tuân thủ pháp luật*: là một hình thức thực hiện pháp luật trong đó các chủ thể pháp luật kiềm chế không tiến hành những hoạt động mà pháp luật ngăn cấm. Thí dụ: một công dân kiềm chế không thực hiện những hành vi mà bộ luật hình sự ngăn cấm và coi đó là hành vi phạm tội, tức là người đó đã tuân thủ các quy định của Bộ luật Hình sự.

- *Thi hành pháp luật*: là một hình thức thực hiện pháp luật trong đó các chủ thể thực hiện nghĩa vụ của mình bằng hành động tích cực. Thí dụ: pháp luật quy định cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính gây ô nhiễm môi trường sống, lây lan dịch bệnh, gây náo động làm mất sự yên tĩnh chung, thì phải đình chỉ ngay các hành vi vi phạm đó và phải thực hiện các biện pháp để khắc phục. Nếu các cá nhân, tổ chức không có biện pháp tích cực để khắc phục thì các cơ quan có thẩm quyền áp dụng cưỡng chế thi hành.

- *Sử dụng pháp luật*: là một hình thức thực hiện pháp luật trong đó các chủ thể pháp luật thực hiện quyền chủ thể của mình (thực hiện những hành vi mà pháp luật cho phép). Thí dụ pháp luật quy định công dân có quyền khiếu nại và tố cáo. Một công dân gửi đơn khiếu nại lên cơ quan nhà nước có thẩm quyền yêu cầu bảo vệ quyền lợi và lợi ích của mình bị vi phạm, tức là anh ta đã sử dụng pháp luật.

- *Áp dụng pháp luật:* là một hình thức thực hiện pháp luật trong đó Nhà nước thông qua các cơ quan có thẩm quyền hoặc tự mình căn cứ vào các qui định của pháp luật để ra các quyết định cá biệt làm phát sinh, đình chỉ hoặc chấm dứt một quan hệ pháp luật cụ thể.

Nếu như tuân thủ pháp luật, thi hành pháp luật và sử dụng pháp luật là những hình thức mà mọi chủ thể pháp luật đều có thể thực hiện thì áp dụng pháp

luật là hình thức luôn có sự tham gia của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

II. ÁP DỤNG PHÁP LUẬT - HÌNH THỨC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT ĐẶC THÙ

1. Khái niệm áp dụng pháp luật

Áp dụng pháp luật là một hình thức thực hiện pháp luật, nhưng là hình thức thực hiện pháp luật có những nét đặc thù. Mục đích trực tiếp của áp dụng pháp luật là bảo đảm cho những quy phạm pháp luật được thực hiện triệt để trong đời sống thực tế. Thiếu hình thức thực hiện này trong nhiều trường hợp các quy phạm pháp luật không thể bảo đảm trở thành hiện thực trong thực tế. Bởi vì có những trường hợp, nếu không có sự tác động của Nhà nước thì nhiều quy phạm pháp luật sẽ không được thực hiện hoặc thực hiện không đúng.

Áp dụng pháp luật thường được thực hiện trong các trường hợp sau:

- *Thứ nhất*, áp dụng pháp luật trong trường hợp cần sử dụng biện pháp cưỡng chế bằng các chế tài thích hợp đối với chủ thể có hành vi vi phạm pháp luật. Thí dụ, căn cứ vào các chế tài hình sự, tòa án áp dụng pháp luật để ra một bản án đối với người có hành vi phạm tội.

- *Thứ hai,* áp dụng pháp luật khi các quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý cụ thể không mặc nhiên phát sinh nếu thiếu sự tác động của Nhà nước. Trong nhiều trường hợp các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân qui định trong Hiến pháp và các đạo luật phải thông qua các quyết định cụ thể của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới nảy sinh các quyền và nghĩa vụ pháp lý cụ thể đối với các cá nhân cụ thể.

- *Thứ ba,* áp dụng pháp luật khi xảy ra tranh chấp về quyền và nghĩa vụ pháp lý giữa các bên tham gia các quan hệ pháp luật mà họ không tự giải quyết được. Trong trường hợp này, quan hệ pháp luật đã phát sinh, nhưng quyền và nghĩa vụ của các bên không được thực hiện và có sự tranh chấp. Thí dụ: tranh chấp giữa những bên tham gia hợp đồng kinh tế hoặc hợp đồng dân sự.

- *Thứ tư,* áp dụng pháp luật trong trường hợp Nhà nước thấy cần thiết phải tham gia để kiểm tra, giám sát hoạt động của các bên trong một số quan hệ pháp luật, hoặc Nhà nước cần phải xác nhận sự tồn tại hay không tồn tại một số sự việc, sự kiện thực tế. Thí dụ như: việc xác nhận di chúc, chứng nhận tài sản thế chấp.

Tóm lại, áp dụng pháp luật là hoạt động thực hiện pháp luật của các cơ quan nhà nước. Nó vừa là một hình thức thực hiện pháp luật, vừa là cách thức Nhà nước tổ

chức cho các chủ thể thực hiện pháp luật. Áp dụng pháp luật có một số đặc điểm đặc thù sau đây:

- *Một là,* áp dụng pháp luật về nguyên tắc chỉ do những cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành. Pháp luật quy định mỗi loại cơ quan nhà nước chỉ có thẩm quyền áp dụng pháp luật trong một số trường hợp nhất định. Như vậy so với các hình thức thực hiện pháp luật khác, áp dụng pháp luật chỉ do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành.

Ngoài ra, có một số trường hợp cá biệt, pháp luật trao cho các tổ chức xã hội thẩm quyền áp dụng pháp luật.

- *Hai là,* áp dụng pháp luật là một dạng hoạt động mang tính quyền lực nhà nước. Trong nhiều trường hợp, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành áp dụng pháp luật theo ý chí đơn phương không phụ thuộc vào ý chí của chủ thể bị áp dụng. Sự áp dụng này có tính bắt buộc đối với chủ thể bị áp dụng và được bảo đảm bởi sức mạnh cưỡng chế nhà nước.

- *Ba là,* áp dụng pháp luật là hoạt động phải tiến hành theo các thủ tục chặt chẽ do pháp luật qui định. Thí dụ: việc áp dụng Luật Hình sự để giải quyết một vụ án hình sự phải tuân thủ Luật Tố tụng hình sự với những qui định rất chặt chẽ, đòi hỏi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các bên có liên quan trong quá

trình áp dụng pháp luật phải tuân thủ nghiêm ngặt các qui định có tính thủ tục đó.

- *Bốn là,* áp dụng pháp luật là hoạt động mang tính sáng tạo. Bởi vì áp dụng pháp luật là quá trình vận dụng cái chung (các quy phạm pháp luật) để giải quyết các vụ việc cụ thể. Điều đó đòi hỏi người có thẩm quyền áp dụng pháp luật phải vận dụng cái chung phù hợp với cái riêng rất phong phú, đa dạng và phức tạp. Để làm điều đó người áp dụng pháp luật không thể máy móc, rập khuôn mà đòi hỏi phải có ý thức pháp luật cao, có kiến thức tổng hợp, kinh nghiệm cuộc sống phong phú.

Từ sự phân tích trên có thể định nghĩa: *áp dụng pháp luật là hoạt động mang tính tổ chức, tính quyền lực nhà nước, do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện (hoặc các tổ chức xã hội được trao quyền) nhằm áp dụng các qui phạm pháp luật vào các trường hợp cụ thể.*

Kết qủa áp dụng pháp luật chủ yếu được thể hiện bằng các văn bản áp dụng pháp luật. Văn bản này có các đặc điểm sau:

- Văn bản áp dụng pháp luật chỉ do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc tổ chức xã hội được trao quyền mới có quyền ban hành và nó được bảo đảm thực hiện bằng cưỡng chế nhà nước.

- Văn bản áp dụng pháp luật có tính cá biệt, một lần đối với các cá nhân, tổ chức cụ thể trong những trường hợp xác định.

- Văn bản áp dụng pháp luật phải căn cứ và dựa vào văn bản qui phạm pháp luật và phải phù hợp với chúng. Nếu không căn cứ và phù hợp với văn bản qui phạm pháp luật, văn bản áp dụng pháp luật sẽ bị đình chỉ hoặc hủy bỏ.

- Văn bản áp dụng pháp luật thường thể hiện dưới các hình thức như: bản án, quyết định, lệnh.

2. Các giai đoạn của quá trình áp dụng pháp luật

Áp dụng pháp luật, trước hết nhằm xác định những tình tiết thực tế khách quan của vụ việc. Sau đó tìm kiếm và phân tích quy phạm pháp luật thích ứng với vụ việc đó. Tiến đến ra quyết định giải quyết vụ việc và tổ chức, kiểm tra thực hiện quyết định ấy trên thực tế. Với tính cách là một qúa trình phức tạp, áp dụng pháp luật được chia ra các giai đoạn sau:

2.1. Phân tích những tình tiết thực tế khách quan của vụ việc và các đặc trưng pháp lý của nó

Những cơ quan có thẩm quyền áp dụng pháp luật cần xem xét tất cả những tình tiết của vụ việc, làm sáng tỏ những sự kiện có liên quan. Trong những trường hợp cần thiết, cần sử dụng những biện pháp

chuyên biệt để xác định độ tin cậy của các sự kiện. Khi điều tra xem xét cần bảo đảm sự công bằng cho các cá nhân có liên quan đến vụ việc.

Việc xem xét các tình tiết thực tế của vụ việc đòi hỏi phải làm rõ tính chất pháp lý của nó. Không thể áp dụng pháp luật đối với những vụ việc không có đặc trưng pháp lý. Vì vậy, điều quan trọng là không chỉ xác định những tình tiết, sự kiện của vụ việc mà còn phải đánh giá tầm quan trọng về mặt pháp lý của nó.

Do đó, giai đoạn đầu của quá trình áp dụng pháp luật yêu cầu phải nghiên cứu khách quan, toàn diện và đầy đủ, những tình tiết của vụ việc; xác định đặc trưng pháp lý của vụ việc; tuân thủ tất cả các quy định mang tính thủ tục gắn với mỗi loại vụ việc.

2.2. Lựa chọn quy định pháp luật tương ứng để giải quyết vụ việc

Sau khi xác định xong đặc trưng pháp lý của vụ việc được xem xét, lựa chọn quy phạm pháp luật để giải quyết nó.

Trước hết, phải xác định ngành luật nào điều chỉnh vụ việc này, sau đó lựa chọn quy phạm pháp luật cụ thể thích ứng với vụ việc. Khi lựa chọn quy phạm pháp luật, phải tính đến những thay đổi của pháp luật. Quy phạm được lựa chọn phải là quy phạm đang có hiệu lực.

Như vậy, giai đoạn hai của quá trình áp dụng pháp luật yêu cầu phải: lựa chọn đúng đắn quy phạm pháp luật được đưa ra áp dụng; xác định quy phạm được lựa chọn là đang có hiệu lực và không mâu thuẫn với các đạo luật và văn bản quy phạm pháp luật khác; Xác định hiệu lực theo thời gian của văn bản qui phạm pháp luật đưa ra áp dụng.

2.3. Làm sáng tỏ tư tưởng và nội dung của quy phạm pháp luật đưa ra áp dụng

Làm sáng tỏ tư tưởng và nội dung quy phạm pháp luật được lựa chọn có mục đích bảo đảm áp dụng đúng đắn pháp luật. Đó là quá trình vận dụng tổng hợp các tri thức chính trị, kinh tế, xã hội, đặc biệt là các tri thức pháp lý.

Để làm sáng tỏ tư tưởng và nội dung các quy phạm pháp luật, đưa ra áp dụng, cần phải biết giải thích pháp luật. Thông thường, có các phương pháp giải thích pháp luật sau đây:

- *Phương pháp lôgíc*: là phương pháp sử dụng những quy tắc suy đoán lôgíc để làm rõ nội dung quy phạm pháp luật.

- *Phương pháp giải thích về mặt văn phạm*: làm sáng tỏ nội dung quy phạm pháp luật bằng cách làm rõ nghĩa từng chữ, từng câu và xác định mối liên hệ ngữ pháp giữa chúng.

- *Phương pháp giải thích về mặt lịch sử* : tức là làm rõ tư tưởng, nội dung quy phạm pháp luật bằng cách phân tích hoàn cảnh lịch sử xây dựng văn bản có chứa đựng quy phạm ấy và các mục đích được đặt ra khi thông qua văn bản.

- *Phương pháp giải thích hệ thống*: là làm rõ nội dung, tư tưởng quy phạm pháp luật thông qua đối chiếu nó với các quy phạm khác và xác định mối liên hệ giữa chúng; xác định vị trí quy phạm đó trong ngành luật cũng như trong toàn bộ hệ thống pháp luật.

Ngoài ra, còn một số phương pháp giải thích pháp luật khác nhau như: giải thích đúng nguyên văn, giải thích mở rộng, giải thích hạn chế...

Các phương pháp giải thích pháp luật nói trên không loại trừ lẫn nhau. Nhiều trường hợp giải thích quy phạm pháp luật, cần phải tiến hành đồng thời với tất cả các phương pháp để ngăn chặn, loại trừ sự nhận thức không đúng pháp luật.

Tóm lại, giai đoạn thứ ba của quá trình áp dụng pháp luật nhằm nhận thức đúng đắn nội dung, tư tưởng của quy phạm pháp luật đưa ra áp dụng thông qua trình độ của người có thẩm quyền áp dụng pháp luật.

2.4. Ra văn bản áp dụng pháp luật

Đây là giai đoạn quan trọng nhất của quá trình áp dụng pháp luật. Ở giai đoạn này, những quyền và nghĩa vụ pháp lý cụ thể của các chủ thể pháp luật hoặc những biện pháp trách nhiệm pháp lý đối với vi phạm được ấn định.

Ra văn bản áp dụng pháp luật là hoạt động thể hiện rất rõ tính sáng tạo. Bởi vì ở giai đoạn này người có thẩm quyền đưa ra các phán quyết cuối cùng mang tính pháp lý thể hiện thành văn bản áp dụng pháp luật. Các phán quyết này chính là việc vận dụng những qui định về quyền và nghĩa vụ pháp lý chung thể hiện trong các văn bản qui phạm pháp luật để cá biệt hóa, cụ thể hóa cho trường hợp cụ thể.

Khi ra quyết định, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền không thể xuất phát từ động cơ cá nhân hoặc quan hệ riêng tư với đương sự. Quyết định áp dụng pháp luật phải phù hợp với qui phạm pháp luật đưa ra áp dụng.

Văn bản áp dụng pháp luật phải được ban hành đúng thẩm quyền, tên gọi, có cơ sở thực tế và cơ sở pháp lý, theo đúng thể thức đã quy định. Nội dung của văn bản phải rõ ràng, chính xác, nêu rõ trường hợp cụ thể, chủ thể cụ thể và chỉ được thực hiện một lần.

2.5. Tổ chức thực hiện văn bản áp dụng pháp luật

Việc tổ chức thực hiện trên thực tế văn bản áp dụng pháp luật là giai đoạn cuối cùng của qúa trình áp

dụng pháp luật. Ở giai đoạn này, những hoạt động tổ chức nhằm bảo đảm về mặt vật chất, kỹ thuật cho việc thực hiện đúng văn bản áp dụng pháp luật được tiến hành. Thí dụ: tổ chức thi hành bản án đã tuyên, dẫn giải người bị kết án tới trại cải tạo...

Cũng ở giai đoạn này, cần tiến hành các hoạt động kiểm tra, giám sát việc thi hành quyết định áp dụng pháp luật. Đó là một trong những bảo đảm quan trọng để quyết định đó được thực hiện nghiêm chỉnh trong đời sống.

3. Áp dụng pháp luật tương tự

Mặc dù trong quá trình xây dựng pháp luật, nhà làm luật luôn luôn bám sát thực tiễn để phát hiện kịp thời các đòi hỏi và nhu cầu phải điều chỉnh bằng pháp luật. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân khác nhau, pháp luật thường lạc hậu hơn sự biến đổi của tồn tại khách quan. Do vậy, hệ thống pháp luật không tránh khỏi có những lỗ hổng hoặc chưa ban hành kịp thời các qui phạm pháp luật tương ứng để điều chỉnh các quan hệ xã hội.

Trong trường hợp này, để bảo vệ trật tự pháp luật, quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước và của công dân, khoa học pháp lý đưa ra nguyên tắc áp dụng pháp luật tương tự.

Áp dụng pháp luật tương tự là biện pháp mang tính tạm thời nhằm khắc phục những lỗ hổng của pháp luật. Áp dụng pháp luật tương tự chia làm hai loại: Áp dụng tương tự quy phạm pháp luật và áp dụng tương tự pháp luật.

- *Áp dụng tương tự quy phạm pháp luật* là việc áp dụng một qui phạm pháp luật để giải quyết một vụ việc tương tự với một vụ việc khác do chính qui chế này điều chỉnh.

- *Áp dụng tương tự pháp luật* là việc áp dụng những nguyên tắc pháp lý chung và ý thức pháp luật để giải quyết một vụ việc cụ thể mà chưa có qui phạm pháp luật tương ứng điều chỉnh hoặc chưa có qui phạm pháp luật tương tự.

Áp dụng tương tự quy phạm pháp luật và áp dụng tương tự pháp luật đòi hỏi phải được tiến hành trong sự tuân thủ nghiêm chỉnh nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa. Đồng thời, để bảo đảm áp dụng tương tự đúng đắn cần phải nắm vững các điều kiện chung và riêng sau đây:

- Cần xác định đặc trưng pháp lý của vụ việc cần áp dụng. Nếu vụ việc không có đặc trưng pháp lý thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền từ chối không xem xét nó.

- Để bảo đảm tính đúng đắn của áp dụng pháp luật tương tự cần phân tích kỹ lưỡng pháp luật. Sự phân tích này cho phép lựa chọn được quy phạm pháp luật điều chỉnh trường hợp gần giống với sự việc được xem xét (nếu là áp dụng tương tự quy phạm pháp luật), hoặc tìm ra những nguyên tắc nhất định, từ đó giải quyết vụ việc (nếu là áp dụng tương tự pháp luật). Ý thức pháp luật, kiến thức pháp lý đóng vai trò to lớn trong áp dụng tương tự pháp luật.

- Làm rõ cơ sở khoa học của việc áp dụng tương tự pháp luật hay áp dụng tương tự qui phạm pháp luật đối với vụ việc.

Ngoài những điều kiện chung nói trên, còn có những điều kiện riêng cho mỗi loại áp dụng tương tự như sau:

- Đối với áp dụng tương tự quy phạm pháp luật, chỉ khi xác định chính xác chưa có quy phạm pháp luật tương ứng điều chỉnh vụ việc này. Nếu có qui phạm pháp luật tương ứng điều chỉnh thì không thể áp dụng tương tự qui phạm pháp luật. Đồng thời phải tìm kiếm qui phạm pháp luật định sử dụng để áp dụng tương tự. Đó chính là cơ sở để giải quyết vụ việc.

- Đối với áp dụng tương tự pháp luật, chỉ khi đã chỉ rõ trong hệ thống pháp luật chưa có một qui phạm pháp luật nào điều chỉnh vụ, việc này và cũng không có

một qui phạm pháp luật tương tự nào có thể áp dụng để giải quyết vụ việc.

4. Giải thích pháp luật và vai trò của nó trong thực hiện và áp dụng pháp luật

Giải thích pháp luật là làm sáng tỏ về mặt tư tưởng và nội dung của các quy phạm pháp luật, bảo đảm cho sự nhận thức và thực hiện nghiêm chỉnh, thống nhất pháp luật. Vì vậy, giải thích pháp luật có vai trò quan trọng trong việc tổ chức thực hiện và áp dụng pháp luật. Đồng thời, giải thích pháp luật còn có vai trò tích cực trong việc tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa và bảo vệ trật tự pháp luật xã hội chủ nghĩa.

Sở dĩ giải thích pháp luật có vai trò như vậy bởi vì: giải thích pháp luật là hoạt động làm rõ tư tưởng, nội dung quy phạm pháp luật được lựa chọn để ra quyết định áp dụng pháp luật đúng đắn. Giải thích pháp luật còn là hoạt động nhằm tạo ra sự nhận thức thống nhất và thực hiện đúng đắn pháp luật. Do đó nó không luôn luôn nằm trong một quá trình áp dụng pháp luật cụ thể mà có thể tồn tại với tư cách một điều kiện độc lập, cần thiết cho sự củng cố chế độ pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Phụ thuộc vào chủ thể tiến hành giải thích và đặc trưng của sự giải thích, có thể chia giải thích pháp luật

ra hai loại: giải thích không chính thức và giải thích chính thức.

- *Giải thích không chính thức*

Đó là sự giải thích tư tưởng, nội dung của các quy phạm pháp luật không mang tính chất bắt buộc phải xử sự theo cách giải thích đó. Loại giải thích này có thể được tiến hành bởi mọi cá nhân, tổ chức bất kỳ. Nó không mang ý nghĩa bắt buộc đối với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong hoạt động áp dụng pháp luật. Nhưng giải thích không chính thức, đặc biệt là sự giải thích của các nhà khoa học pháp lý, các luật gia.. cũng gây tác động quan trọng tới ý thức pháp luật của các chủ thể pháp luật và thông qua đó tới hoạt động thực hiện và áp dụng pháp luật. Chúng ta thường gặp sự giải thích không chính thức trên đài, báo, tivi, trong các sách chuyên khảo pháp lý hoặc bình luận về một đạo luật nào đó.

- *Giải thích chính thức*

Giải thích chính thức được đặc trưng ở chỗ:

+ Giải thích chính thức được tiến hành bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền do Hiến pháp quy định.

+ Là sự giải thích có hiệu lực pháp lý bắt buộc.

+ Được ghi nhận trong văn bản gọi là văn bản giải thích pháp luật.

Giải thích chính thức chia làm hai loại: giải thích mang tính quy phạm và giải thích cho những vụ việc cụ thể.

Sự giải thích chính thức mang tính quy phạm được đặc trưng ở chỗ: nó thường là kết quả của sự khái quát hoá thực tế thực hiện và áp dụng pháp luật, từ đó xác định sự thực hiện, áp dụng thống nhất luật lệ.

Sự giải thích chính thức cụ thể có hiệu lực đối với một vụ việc pháp lý cụ thể, còn đối với các vụ việc pháp lý khác, không có giá trị.

III- HÀNH VI HỢP PHÁP, HÀNH VI VI PHẠM PHÁP LUẬT VÀ TRÁCH NHIỆM PHÁP LÝ

1. Hành vi hợp pháp và hành vi vi phạm pháp luật

1.1. Hành vi hợp pháp

Hành vi pháp luật là hành vi được điều chỉnh bằng các quy phạm pháp luật. Vì vậy, nó mang tính pháp lý. Hành vi của chủ thể pháp luật có thể là hành vi hợp pháp hoặc hành vi vi phạm pháp luật.

Hành vi hợp pháp cũng giống như mọi hành vi khác của con người nói chung, đều là kết quả của sự thống nhất hữu cơ giữa hoạt động bên ngoài với ý thức bên trong. Hành vi đó là hành vi có ý thức. Nhưng chỉ có thể đánh giá nội dung và hình thức của hành vi ấy

thông qua nội dung và hình thức biểu thị bề ngoài của người có hành vi. Vì vậy không có một thước đo khách quan nào khác để đánh giá con người là thông qua nội dung và hình thức hoạt động của người đó. Để đánh giá về "*ý nghĩa và tình cảm*" thực của những cá nhân chỉ có thể đánh giá thông qua một dấu hiệu đó là các hành vi của những cá nhân đó. Do vậy, các hành vi hợp pháp của những bên tham gia quan hệ xã hội đều rất khác. Sự khác nhau đó trước hết ở mặt ngoài, mặt khách quan của hành vi.

- Các yếu tố khách quan của hành vi hợp pháp rất đa dạng, phong phú. Bởi vì qui phạm pháp luật tồn tại trong các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Chúng quy định quyền và nghĩa vụ khác nhau của những chủ thể quan hệ pháp luật khác nhau, mà những chủ thể đó lại có thể thực hiện quyền hoặc nghĩa vụ của mình. Dưới dạng chung nhất có thể nói: *Hành vi hợp pháp là những hành vi (hành động) có ích cho xã hội, phù hợp (đúng với) những quy định pháp luật hoặc là sự kiềm chế để không có hành vi vi phạm pháp luật.*

- Mặt bên trong - mặt chủ quan của hành vi hợp pháp cũng rất đa dạng phong phú. Bởi vì việc thực hiện hành vi hợp pháp của mỗi cá nhân, tổ chức xuất phát từ những mục đích, động cơ, trạng thái tâm lý khác nhau. Động cơ của hành vi hợp pháp có thể xuất phát

từ thế giới quan, quan điểm, tình cảm, ý thức trách nhiệm xã hội, ý thức công dân, đạo đức.... khác nhau, hoặc cũng có thể là sự sợ hãi trước quyền uy sức mạnh và sự trừng phạt. Vì vậy, khi đánh giá hành vi hợp pháp của mỗi một con người cụ thể, cần phải đặc biệt lưu ý tới mặt bên trong, mặt chủ quan của hành vi.

- Mục đích của hành vi hợp pháp là nhằm thỏa mãn những nhu cầu chính trị, vật chất, hoặc tinh thần, bảo đảm lợi ích xã hội hoặc cá nhân bằng cách sử dụng những giá trị vật chất hoặc tinh thần. Còn thái độ tâm lý, nội tâm của người có hành vi hợp pháp được đặc trưng bởi ý thức của người có hành vi ấy, tính đúng pháp luật của hành vi.

Tính hợp pháp của hành vi là sự thể hiện pháp lý tính chất có ích cho xã hội của hành vi của con người và những tổ chức của mình. Bởi vì pháp luật xã hội chủ nghĩa điều chỉnh các quan hệ xã hội nhằm phục vụ cho lợi ích chung toàn thể nhân dân, do vậy mà hành vi hợp pháp cũng nhằm phục vụ cho lợi ích chung đó.

Nhưng không phải mọi hành vi có ích cho xã hội đều là hành vi hợp pháp, vì nhiều hành vi có ích cho xã hội không được điều chỉnh bằng pháp luật, mà được điều chỉnh bằng những quy phạm chính trị, xã hội, đạo đức. Mặt khác, pháp luật không thể điều chỉnh được mọi hành vi trong xã hội.

Như vậy: *hành vi hợp pháp là hành vi có ích cho xã hội phù hợp với những quy định của pháp luật, là việc sử dụng (hoặc không sử dụng khi pháp luật cho phép) các quyền chủ thể là việc thực hiện các nghĩa vụ pháp lý của các chủ thể quan hệ pháp luật.*

Những hành vi hợp pháp rất đa dạng, phong phú được phân thành nhiều loại dựa vào các tiêu chí khác nhau. Dựa vào các ngành luật, có nghĩa dựa vào tính chất các quy phạm pháp luật làm cơ sở cho hành vi hợp pháp (có hành vi hợp pháp hình sự, hành vi hợp pháp hành chính, hành vi hợp pháp dân sự...), dựa vào chủ thể có thể chia ra các loại hành vi hợp pháp: hành vi hợp pháp của công dân, hành vi hợp pháp của cơ quan nhà nước; tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội...

1.2. Hành vi vi phạm pháp luật

1.2.1. Khái niệm hành vi vi phạm pháp luật

Vi phạm pháp luật là cơ sở duy nhất phát sinh trách nhiệm pháp lý. Không có vi phạm pháp luật thì không có trách nhiệm pháp lý. Trách nhiệm pháp lý liên quan tới việc áp dụng cưỡng chế nhà nước đối với những cá nhân hay tổ chức vi phạm pháp luật. Vì vậy, cần phân tích các dấu hiệu vi phạm pháp luật.

Chỉ có thể nói có hành vi vi phạm pháp luật khi có đầy đủ các yếu tố mà từ đó vi phạm pháp luật hình thành. Các yếu tố (dấu hiệu) vi phạm pháp luật được quy định trong các quy phạm pháp luật. Khái quát

hành vi vi phạm pháp luật cấu thành từ các yếu tố: tính trái pháp luật, có lỗi, năng lực, chịu trách nhiệm pháp lý của chủ thể.

- *Hành vi vi phạm pháp luật* có thể thể hiện dưới dạng hành động hoặc không hành động. Pháp luật chỉ có thể điều chỉnh hành động, hoặc không hành động của con người, không điều chỉnh những gì là tư tưởng, ý nghĩ, ý niệm, khi chúng chưa được thể hiện ra bên ngoài bằng hành động hoặc không hành động.

Như vậy, hành vi vi phạm pháp luật trước hết phải là những hành động, hoặc không hành động, mà không phải là những tư tưởng, ý nghĩ, ý niệm.

- *Tính trái pháp luật của hành vi.* Một hành vi chỉ trở thành vi phạm pháp luật khi nó trái với những qui định của quy phạm pháp luật. Hành vi trái pháp luật thể hiện ở việc không tuân theo những quy định pháp luật. Nó vi phạm tới trật tự pháp luật, xâm phạm tới những quan hệ xã hội và gây ra những thiệt hại nhất định về vật chất hoặc phi vật chất. Như vậy, hành vi trái pháp luật là những hành vi chống lại những quan hệ xã hội, được pháp luật điều chỉnh và bảo vệ.

- *Tính có lỗi của hành vi.* Đời sống xã hội đã chỉ ra rằng, mọi hành vi vi phạm pháp luật đều là hành vi trái pháp luật, nhưng không phải mọi hành vi trái pháp luật đều là hành vi vi phạm pháp luật.

Khi xem xét vi phạm pháp luật là hành vi trái pháp luật thì mới chỉ dừng lại ở việc xem xét biểu hiện bề ngoài của hành vi, có nghĩa mới chỉ xem xét tới mặt khách quan của hành vi. Nhưng khi nói tới hành vi vi phạm pháp luật phải thấy rằng, đó là hành vi có ý chí, có nghĩa phải xem xét tới mặt chủ quan của hành vi. Mặt chủ quan của vi phạm pháp luật chỉ ra ai là người vi phạm, khuynh hướng ý chí của người đó, và trạng thái tâm lý của người vi phạm tại thời điểm thực hiện hành vi trái pháp luật, cũng như thái độ của người ấy đối với hậu quả của hành vi. Vì vậy, hành vi trái pháp luật bị coi là hành vi vi phạm pháp luật chỉ khi có sự biểu hiện ý chí của người thực hiện hành vi đó. Chủ thể pháp luật trong những hoàn cảnh, tình huống cụ thể thể hiện ý chí của mình bằng cách lựa chọn phương án này hay phương án khác của hành vi. Vì vậy, một người nào đó thực hiện hành vi trái pháp luật trong những điều kiện, hoàn cảnh khách quan, mà người đó không có khả năng lựa chọn phương án hành vi của mình, thì không thể kết luận hành vi trái pháp luật của người đó là vi phạm pháp luật.

Để đánh giá đúng đắn về mặt pháp lý hành vi trái pháp luật có phải là vi phạm pháp luật hay không, cần phải xác định tình trạng tâm lý, và khuynh hướng ý chí của người vi phạm, có nghĩa cần xác định lỗi của người ấy.

Lỗi là trạng thái tâm lý của người thực hiện hành vi trái pháp luật gây nguy hiểm cho xã hội.

Xét về mặt tâm lý có hai hình thức lỗi: lỗi cố ý và lỗi vô ý. Lỗi cố ý thể hiện dưới hai dạng: cố ý trực tiếp và cố ý gián tiếp.

Cố ý trực tiếp là trường hợp người thực hiện hành vi trái pháp luật đã nhìn thấy trước tính nguy hiểm cho xã hội của hành vi và thấy được hậu quả của hành vi, nhưng mong muốn thực hiện và mong muốn đạt được hậu quả của hành vi.

Cố ý gián tiếp là trường hợp người thực hiện hành vi trái pháp luật tuy nhìn thấy trước tính nguy hiểm cho xã hội của hành vi và thấy được hậu quả của hành vi, nhưng không mong muốn đạt được hậu quả của hành vi.

Cố ý gián tiếp là trường hợp người thực hiện hành vi trái pháp luật tuy nhìn thấy trước tính nguy hiểm cho xã hội của hành vi và thấy được hậu quả của hành vi, tuy không mong muốn đạt được hậu quả của hành vi nhưng đã để mặc cho hậu quả đó xảy ra.

Lỗi vô ý chia thành hai dạng: vô ý quá tự tin và vô ý do cẩu thả.

Vô ý quá tự tin là trường hợp người thực hiện hành vi trái pháp luật nhìn thấy trước tính nguy hại cho xã hội của hành vi, nhưng cho rằng mình có thể khắc phục được hậu quả đó.

Vô ý do cẩu thả là trường hợp khi người thực hiện hành vi trái pháp luật không nhìn thấy trước hậu quả nguy hại cho xã hội của hành vi, mặc dù người đó có thể hoặc cần phải nhìn thấy trước những hậu quả của hành vi do mình gây nên.

- *Năng lực chịu trách nhiệm pháp lý của chủ thể hành vi trái pháp luật.* Năng lực chịu trách nhiệm pháp lý là khả năng tự mình trả lời về hành vi vi phạm pháp luật của mình trước cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Vì vậy, chủ thể của vi phạm pháp luật chỉ có thể là những người đã đạt tới một độ tuổi nhất định không bị bệnh tâm thần và những bệnh thần kinh khác.

Chỉ khi nào có sự hiện diện đầy đủ những yếu tố (dấu hiệu) trên mới có thể coi hành vi trái pháp luật là vi phạm pháp luật.

Mọi hành vi vi phạm pháp luật đều là những sự kiện pháp lý, gây nên những hậu quả nhất định. Nó có thể dẫn đến việc làm xuất hiện, thay đổi, hoặc đình chỉ những quan hệ pháp luật nhất định. Vi phạm pháp luật là cơ sở nảy sinh trách nhiệm pháp lý.

Tóm lại: *vi phạm pháp luật là hành vi trái pháp luật của người có năng lực trách nhiệm pháp lý, xâm hại tới những quan hệ xã hội được pháp luật bảo vệ, là cơ sở của trách nhiệm pháp lý.*

1.2.2. Các loại vi phạm pháp luật

Trong đời sống xã hội tồn tại nhiều vi phạm pháp luật khác nhau, chúng được phân chia thành nhiều loại theo tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội.

Những vi phạm pháp luật chia thành: vi phạm hình sự (tội phạm); vi phạm hành chính, vi phạm dân sự, vi phạm kỷ luật.

- *Vi phạm hình sự (tội phạm)* là hành vi nguy hiểm cho xã hội được quy định trong Bộ luật Hình sự, do người có năng lực trách nhiệm hình sự thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý, xâm phạm độc lập, chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ của Tổ quốc, xâm phạm chế độ nhà nước xã hội chủ nghĩa, chế độ kinh tế và sở hữu xã hội chủ nghĩa, xâm phạm tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm, tự do, tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân, xâm phạm những lĩnh vực khác của trật tự pháp luật xã hội chủ nghĩa. (Xem Điều 8 Bộ luật Hình sự Việt Nam). Như vậy, tội phạm là những hành vi xâm hại tới những quan hệ xã hội quan trọng nhất và do những quy phạm luật hình sự quy định. Vì vậy, tội phạm bao giờ cũng là vi phạm hình sự. Chủ thể của vi phạm hình sự (tội phạm) luôn là các cá nhân cụ thể. Chủ thể tội phạm không thể là pháp nhân.

- *Vi phạm hành chính* cũng là những hành vi nguy hại cho xã hội, nhưng mức độ nguy hiểm cho xã

hội và thiệt hại cho xã hội do nó gây nên ít hơn tội phạm.

Vi phạm hành chính là hành vi do cá nhân, tổ chức thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý, xâm phạm các quy tắc quản lý nhà nước mà không phải là tội phạm hình sự và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt hành chính.

- *Vi phạm dân sự* là những hành vi xâm phạm tới những quan hệ tài sản và những quan hệ nhân thân phi tài sản có liên quan với chúng trong lĩnh vực hợp đồng hoặc ngoài hợp đồng.

Trách nhiệm do vi phạm pháp luật dân sự được quy định bởi các quy phạm pháp luật dân sự và một số ngành luật khác như Luật Hôn nhân và Gia đình, Luật Đất đai, Luật Hợp tác xã. Vi phạm pháp luật dân sự thể hiện ở việc không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ các nghĩa vụ trong hợp đồng và các nghĩa vụ ngoài hợp đồng, hoặc gây thiệt hại tài sản cho Nhà nước, cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội hoặc công dân, hoặc trong việc ký kết các giao kèo có mục đích trái pháp luật v.v.. Xuất phát từ tính chất của vi phạm pháp luật dân sự quy định trách nhiệm dân sự là nhằm phục hồi lại những quan hệ bị vi phạm, nhằm thực hiện những nghĩa vụ chưa được thực hiện.

- *Vi phạm kỷ luật* là những hành vi xâm hại tới chế độ kỷ luật lao động, kỷ luật công vụ, kỷ luật học

tập, kỷ luật quân sự v.v., gây thiệt hại cho hoạt động bình thường của các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, đơn vị sự nghiệp, trường học và những tổ chức công khác.

2. Trách nhiệm pháp lý

2.1. Khái niệm trách nhiệm pháp lý

Thuật ngữ "*trách nhiệm*", được dùng với nhiều nghĩa như "*bổn phận*", "*nghĩa vụ*", "*hình phạt*", "*xử phạt*". Trách nhiệm xã hội cũng có nhiều loại: trách nhiệm chính trị, trách nhiệm đạo đức, trách nhiệm pháp lý.

Trong khoa học pháp lý, thuật ngữ trách nhiệm pháp lý được dùng với hai nghĩa khác nhau: 1) trách nhiệm pháp lý được gắn với vi phạm pháp luật - trách nhiệm pháp lý phát sinh do có vi phạm pháp luật, được gọi là trách nhiệm pháp lý tiêu cực; 2) trách nhiệm pháp lý hiểu theo nghĩa là bổn phận, nghĩa vụ được giao, được gọi là trách nhiệm pháp lý tích cực. Trong khoa học pháp lý gần đây có xu hướng mở rộng khái niệm trách nhiệm pháp lý ở cả hai phương diện này. Nhưng ở đây chúng ta chỉ xem xét tới trách nhiệm pháp lý ở khía cạnh thứ nhất.

Trách nhiệm pháp lý tồn tại và được thực hiện trong khuôn khổ các quan hệ pháp luật. Trách nhiệm pháp lý luôn dẫn đến những hậu qủa bất lợi đối với người vi phạm những quy định của pháp luật. Trách

nhiệm pháp lý là kết quả (hậu quả) của vi phạm pháp luật và là một quan hệ xã hội đặc thù. Nó xuất hiện do có sự kiện pháp lý - vi phạm pháp luật, chính sự vi phạm đó đã gắn người vi phạm vào quan hệ pháp lý với Nhà nước. Một bên trong quan hệ là Nhà nước, thông qua các cơ quan nhà nước như: tòa án, kiểm sát, cảnh sát, thanh tra, ủy ban nhân dân, kiểm lâm, thuế vụ, những cơ quan có quyền áp dụng pháp luật để xử lý những vụ việc vi phạm pháp luật, bên khác trong quan hệ là người (hoặc tổ chức) vi phạm pháp luật. Trách nhiệm pháp lý gắn với cưỡng chế nhà nước, với sự áp dụng các chế tài pháp lý đối với người vi phạm, có nghĩa là gắn liền với việc tước đoạt, hoặc hạn chế những giá trị vật chất, tinh thần của người vi phạm (như phạt tiền, tước quyền sử dụng các giấy phép, bắt bồi thường thiệt hại, phạt giam v.v.). Như vậy trách nhiệm pháp lý ở đây xuất hiện trong quá trình thực hiện cưỡng chế nhà nước.

Một đặc điểm khác của trách nhiệm pháp lý là sự đánh giá, thái độ của nhà nước đối với người vi phạm pháp luật, làm cho người đó phải gánh chịu những hậu quả bất lợi nhất định.

Do tính chất nhân đạo của pháp luật xã hội chủ nghĩa, trong một số trường hợp nhất định có thể dùng các biện pháp tác động về mặt xã hội thay cho việc áp dụng những biện pháp trách nhiệm pháp lý bằng cách

trao cho các tổ chức xã hội, tập thể lao động giáo dục người vi phạm pháp luật.

Như vậy, trách nhiệm pháp lý là do vi phạm pháp luật làm nảy sinh quan hệ pháp luật đặc thù giữa Nhà nước thông qua các cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc những tổ chức xã hội được Nhà nước trao quyền, áp dụng pháp luật đối với người vi phạm pháp luật buộc người đó phải chịu những hậu quả bất lợi và sự tước đoạt tương ứng, do đã thực hiện hành vi vi phạm pháp luật.

2.2. Cơ sở của trách nhiệm pháp lý

- Cơ sở của trách nhiệm pháp lý là vi phạm pháp luật. Không có vi phạm pháp luật thì không có trách nhiệm pháp lý. Vì vậy, để xem xét trách nhiệm pháp lý phải xác định được các yếu tố cấu thành vi phạm pháp luật.

Vi phạm pháp luật không chỉ là cơ sở của trách nhiệm pháp lý, mà là cơ sở để xác định thời điểm phát sinh trách nhiệm pháp lý. Vi phạm pháp luật là sự kiện pháp lý làm nảy sinh những quan hệ pháp luật và trách nhiệm pháp lý của người vi phạm pháp luật. Chúng xuất hiện ngay tại thời điểm xảy ra vi phạm pháp luật. Điều này không phụ thuộc vào việc phát hiện hay không phát hiện được người vi phạm.

Toà án, các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền không sáng tạo ra trách nhiệm pháp lý, mà chỉ áp dụng các biện pháp trách nhiệm pháp lý được qui định trong phần chế tài của quy phạm pháp luật đối với người thực hiện hành vi vi phạm pháp luật.

Trong xã hội xã hội chủ nghĩa, trách nhiệm pháp lý trước hết nhằm mục đích củng cố và bảo vệ trật tự pháp luật xã hội chủ nghĩa, tạo điều kiện cho sự hình thành và phát triển những quan hệ xã hội mới, nhưng đó không phải là mục đích duy nhất, mà còn có mục đích giáo dục con người, giáo dục cải tạo những người vi phạm pháp luật, giáo dục các công dân khác tinh thần tự giác tôn trọng pháp luật, trung thành với Tổ quốc, tôn trọng đời sống cộng đồng.

Ở nước ta, việc thực hiện trách nhiệm pháp lý được tiến hành trên cơ sở những nguyên tắc cơ bản sau: chỉ truy cứu trách nhiệm đối với hành vi vi phạm pháp luật khi hành vi đó có lỗi và theo nguyên tắc pháp chế, công bằng, công khai, nhanh chóng kịp thời.

2.3. Các loại trách nhiệm pháp lý

Trách nhiệm pháp lý rất đa dạng, được phân thành: trách nhiệm hình sự; trách nhiệm hành chính; trách nhiệm kỷ luật và trách nhiệm dân sự.

- Trách nhiệm hình sự *là loại trách nhiệm pháp lý nghiêm khắc nhất chỉ có tòa án mới có quyền áp*

dụng đối với người có hành vi phạm tội. Trách nhiệm pháp lý hình sự chỉ áp dụng đối với người vi phạm, không áp dụng đối với tổ chức.

- *Trách nhiệm hành chính* là loại trách nhiệm pháp lý do các cơ quan quản lý nhà nước (cơ quan hành pháp) hoặc tổ chức xã hội được Nhà nước trao quyền áp dụng đối với người hay tổ chức có hành vi vi phạm hành chính.

- *Trách nhiệm dân sự* là trách nhiệm do toà án áp dụng đối với mọi chủ thể quan hệ pháp luật khi họ có vi phạm pháp luật dân sự.

- *Trách nhiệm kỷ luật* là một loại trách nhiệm pháp lý do thủ trưởng các cơ quan nhà nước, xí nghiệp, trường học, đơn vị vũ trang... áp dụng đối với những cán bộ, công nhân, viên chức... của cơ quan mình khi họ vi phạm kỷ luật.

Chương XII

TĂNG CƯỜNG PHÁP CHẾ VÀ TRẬT TỰ PHÁP LUẬT

Pháp chế và trật tự pháp luật là một trong những phạm trù cơ bản của học thuyết Mác - Lênin về nhà nước và pháp luật.

Ở nước ta, trong điều kiện "Phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo định hướng xã hội chủ nghĩa, vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước"[1] pháp chế và trật tự pháp luật có vai trò quan trọng trong việc tổ chức, điều hành nền kinh tế, trong việc bảo vệ và củng cố chế độ xã hội, chế độ nhà nước, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, thực hiện công bằng xã hội và củng cố cơ sở pháp luật của đời sống xã hội.

I- TĂNG CƯỜNG PHÁP CHẾ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

1. Khái niệm pháp chế xã hội chủ nghĩa

Pháp chế xã hội chủ nghĩa là sự đòi hỏi các cơ

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội*, Nxb Sự thật, Hà Nội, 1991, tr. 9-10.

quan nhà nước, các tổ chức xã hội, các tổ chức kinh tế, các cán bộ - công chức nhà nước và mọi công dân phải triệt để tuân theo và chấp hành thường xuyên, nghiêm chỉnh pháp luật.

Xã hội xã hội chủ nghĩa mà nhân dân ta đang xây dựng cũng như các xã hội trước đó là một cộng đồng người, "là sản phẩm của sự tác động lẫn nhau giữa người với người" hình thành nên hệ thống các quan hệ phức tạp, đa dạng giữa cá nhân với cá nhân, giữa cá nhân với các tổ chức và cá nhân với nhà nước v.v.. Các quan hệ này thường được gọi là các quan hệ xã hội. Tính đa dạng của các quan hệ xã hội dẫn đến sự phong phú của những hình thức tác động đến chúng. Sự tác động vào các quan hệ xã hội được tiến hành thông qua các xử sự của con người do các quy phạm (quy tắc hành vi) của xã hội khác nhau như: đạo đức, pháp luật, tín điều tôn giáo, phong tục tập quán...điều chỉnh.

Trong hệ thống các quy phạm xã hội điều chỉnh các quan hệ xã hội, thì quy phạm pháp luật có vị trí đặc biệt quan trọng trong việc bảo đảm lợi ích cơ bản và mục tiêu của xã hội.

Tuy nhiên, không nên tuyệt đối hoá một chiều vai trò của pháp luật đối với việc tổ chức, điều hành các quá trình xã hội. bởi vì, dù các văn bản pháp luật có đầy đủ, hoàn thiện đến mức nào, có phản ánh đúng và đầy đủ những quy luật khách quan, những yêu cầu của

chủ nghĩa xã hội, dù kỹ thuật - hệ thống hoá pháp luật hoàn thiện đến đâu thì tất cả những nhân tố đó chưa có ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động của con người. Chúng mới chỉ tạo ra khả năng, tiền đề cần thiết cho ảnh hưởng đó. Hiệu lực của những văn bản pháp luật có được phát huy hay không còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó việc các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội, các cán bộ công chức nhà nước và mọi công dân tuân theo và chấp hành pháp luật là yếu tố cơ bản, biến khả năng trở thành hiện thực. Điều độ quyết định ảnh hưởng của pháp luật đối với xã hội. Vai trò đó thuộc về pháp chế. Khái niệm pháp chế xã hội chủ nghĩa thể hiện mối tương quan giữa hoạt động của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội, các cán bộ công chức nhà nước và hành vi xử sự của công dân đối với những quy phạm pháp luật.

Pháp chế và pháp luật là những khái niệm không đồng nghĩa với nhau, nhưng chúng lại có quan hệ chặt chẽ và tác động lẫn nhau. Pháp chế thể hiện những đòi hỏi đối với các chủ thể pháp luật phải triệt để tuân theo và chấp hành thường xuyên, nghiêm chỉnh pháp luật và những văn bản dưới luật. Pháp luật chỉ có thể phát huy được hiệu lực, điều chỉnh có hiệu quả những quan hệ xã hội dựa trên cơ sở vững chắc của pháp chế. Ngược lại, pháp chế chỉ có thể được củng cố, tăng cường khi có

một hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ phù hợp với cơ sở kinh tế và xã hội.

Điều 12 Hiến pháp 1992 của nước ta quy định: nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và mọi công dân phải nghiêm chỉnh chấp hành Hiến pháp và pháp luật, đấu tranh phòng ngừa và chống các tội phạm, các vi phạm Hiến pháp và pháp luật.

Mọi hành động xâm phạm lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tập thể và của công dân đều bị xử lý theo pháp luật.

Ở đây, pháp chế là phương pháp quản lý nhà nước đối với xã hội, là biểu hiện cụ thể của các mối quan hệ giữa nhà nước, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền với tư cách là chủ thể quản lý với các đối tượng quản lý trên cơ sở tuân theo và chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật hiện hành. Nhà nước là người xây dựng, ban hành pháp luật, là người tổ chức thực hiện pháp luật và bảo vệ pháp luật, nhưng nhà nước cũng bị ràng buộc về quyền và trách nhiệm của mình trước pháp luật, trong khuôn khổ những quy định của pháp luật. Việc nhà nước tuân theo và chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật là phục tùng ý chí, lợi ích của nhân dân, đường lối quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam

đã được đề lên thành luật. Điều đó, không chỉ bảo đảm hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước đối với xã hội, mà còn cần thiết cho giai cấp công nhân với tư cách là người lãnh đạo nhà nước để tổ chức lại các quan hệ xã hội, để tránh khỏi những lỗ hổng mà kẻ thù có thể lợi dụng phá rối an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội. Khi tổng kết cuộc đấu tranh với bọn phản cách mạng Côntsắc và Anikin ở nước Nga - Xôviết, Lênin đã viết: "Phải tuân thủ từng ly, từng tí những luật lệ của Chính quyền Xôviết"..., bởi vì "hễ hơi mất trật tự, hơi làm sai luật lệ của Chính quyền, hơi lơi là hay cẩu thả một chút Xôviết là tức khắc dẫn đến chỗ làm cho bọn địa chủ và bọn tư bản mạnh lên"[1].

Trong xã hội xã hội chủ nghĩa, các đoàn thể quần chúng luôn luôn được Đảng, Nhà nước quan tâm tạo điều kiện để họ phát huy vai trò của mình trong quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Mỗi đoàn thể và tổ chức đó có những phương thức và nguyên tắc hoạt động riêng phù hợp với đối tượng và tính chất của tổ chức mình. Song, dù được tổ chức dưới hình thức nào, thì nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa cũng phải được tôn trọng và chấp hành một cách nghiêm chỉnh và triệt để.

Các đoàn thể và tổ chức quần chúng trong khi đề ra phương hướng và nguyên tắc tổ chức, hoạt động của

---

1. V.I.Lênin: *Toàn tập*, Nxb Tiến bộ, Mátxcơva, 1979, t. 39, tr. 178-179.

mình phải dựa trên cơ sở những quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện hành. Đồng thời các đoàn thể và tổ chức quần chúng phải có trách nhiệm động viên, giáo dục những thành viên của mình tôn trọng và tuân theo pháp luật. Báo cáo chính trị tại Đại hội lần thứ VII của Đảng ta nhấn mạnh: "Hình thức tổ chức và sinh hoạt của đoàn thể phải đa dạng, đáp ứng nhu cầu chính đáng về nghề nghiệp và đời sống nhân dân, ích nước, lợi nhà, tương thân, tương ái; thành lập và hoạt động theo nguyên tắc tự nguyện, tự chủ dưới sự lãnh đạo của Đảng và tuân theo pháp luật của Nhà nước"[1].

Đảng Cộng sản Việt Nam là người "lãnh đạo nhà nước, lãnh đạo xã hội", nhưng sự lãnh đạo của Đảng không được tách rời nguyên tắc pháp chế. Trong Cương lĩnh của Đảng viết: "Đảng lãnh đạo hệ thống chính trị, đồng thời là một bộ phận của hệ thống ấy. Đảng liên kết mật thiết với nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân, hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật"[2]. Thực hiện nguyên tắc này, Đảng đòi hỏi các tổ chức đảng và đảng viên phải gương mẫu tuân theo và chấp hành pháp luật của Nhà nước.

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII*, Nxb Sự thật, Hà Nội, 1991, tr. 93.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội*, Nxb Sự thật, Hà Nội, 1991, tr. 21.

Pháp chế xã hội chủ nghĩa là nguyên tắc xử sự theo pháp luật của công dân. Trong mối quan hệ giữa công dân với nhà nước, giữa công dân với các tổ chức xã hội cũng như quan hệ giữa công dân với nhau, mọi người đều phải xử sự theo pháp luật. Mọi công dân đều tôn trọng và tự giác chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật là điều kiện cơ bản để bảo đảm công bằng xã hội, thực hiện nguyên tắc "mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật" là điều kiện cho mỗi người được tự do phát triển. Nghĩa là, khi sử dụng quyền của mình, cũng như làm nghĩa vụ phải theo đúng giới hạn và yêu cầu của pháp luật. Xã hội xã hội chủ nghĩa mà nhân dân ta xây dựng là một xã hội "do nhân dân lao động làm chủ. Con người được giải phóng khỏi áp bức, bóc lột, bất công...", thực chất là xây dựng một xã hội trong đó toàn bộ quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân, nhân dân là người chủ thật sự của đất nước, là động lực phát triển của xã hội. Mỗi công dân không chỉ tự mình tuân theo pháp luật mà còn có trách nhiệm của người chủ xã hội, giám sát sự tuân theo pháp luật của các cơ quan nhà nước, cán bộ công chức nhà nước và đấu tranh chống mọi hành vi vi phạm pháp luật. Pháp chế là nhân tố không thể thiếu của nền dân chủ, là công cụ bảo vệ và phát triển nền dân chủ.

Trong chủ nghĩa xã hội, pháp chế quan hệ chặt chẽ với dân chủ, chúng không thể tồn tại biệt lập với

nhau. Trong mối quan hệ này, dân chủ xã hội chủ nghĩa là cơ sở để củng cố và tăng cường pháp chế; mặt khác, pháp chế xã hội chủ nghĩa là phương tiện cần thiết để bảo vệ, củng cố và mở rộng dân chủ, phát huy quyền làm chủ của nhân dân lao động. Dân chủ càng được mở rộng thì càng phải tăng cường pháp chế. Bởi vì, chính pháp chế là bảo đảm vững chắc để duy trì và thực hiện những nguyên tắc dân chủ xã hội chủ nghĩa, xây dựng tính tổ chức kỷ luật, trật tự, thiết lập kỷ cương xã hội và công bằng xã hội. Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá VIII) nhấn mạnh: "Mở rộng dân chủ phải đi đôi với tăng cường kỷ luật, kỷ cương, quyền lợi đi đôi với trách nhiệm, nghĩa vụ; dân chủ được thể chế hoá thành pháp luật, dân chủ trong khuôn khổ pháp luật; khắc phục tình trạng vô kỷ luật, dân chủ cực đoan, lợi dụng dân chủ để gây rối"[1].

Pháp chế và dân chủ đều nhằm phát huy nhân tố con người, thu hút ngày càng đông quần chúng nhân dân tham gia vào quản lý công việc của Nhà nước và của xã hội, vào việc kiểm tra giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và các cán bộ công chức. Nhà nước xã hội chủ nghĩa chỉ có thể trở

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương* (khoá VIII), tr. 43.

thành công cụ tổ chức hùng mạnh đầy hiệu lực khi nó biết kết hợp chặt chẽ và thống nhất hoạt động của Nhà nước với tính tích cực chủ động sáng tạo của nhân dân. Nhấn mạnh vấn đề này, Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá VIII) viết: "Chỉ có dựa vào sức mạnh của nhân dân mới xây dựng được chính quyền trong sạch, giữ vững kỷ luật, kỷ cương, an ninh, quốc phòng, tạo động lực to lớn phát triển kinh tế - xã hội"[1]. Nghiêm chỉnh tuân theo và chấp hành Hiến pháp, pháp luật là không những không làm trái pháp luật mà còn phải kiên quyết đấu tranh để phòng ngừa và chống mọi hành vi vi phạm pháp luật của bất kỳ ai.

Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa không có nghĩa là tăng cường trấn áp, trừng trị, mặc dù đó là điều cần thiết để bảo vệ những thành quả cách mạng, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân, mà nội dung chính của nó là nhân dân sử dụng công cụ pháp luật với ý thức trách nhiệm là người chủ xã hội để tổ chức, xây dựng thành công nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa và bảo vệ Tổ quốc.

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương* (khoá VIII), tr. 43.

Sau Cách mạng xã hội chủ nghĩa Tháng Mười năm 1917 thành công, thuật ngữ pháp chế được Lênin sử dụng lần đầu tiên ở nước Nga Xôviết, và cũng từ đó đến nay nó được sử dụng rộng rãi ở các nước xã hội chủ nghĩa. Ngay từ năm thứ hai của nhà nước Xôviết, Lênin đã viết *Sơ thảo đề cương quyết định về việc tuân thủ đúng pháp luật*. Đề cương này đã trở thành cơ sở để ra Nghị quyết về việc tôn trọng nghiêm khắc pháp chế. Trong hoạt động cách mạng của mình, Người đã tập trung nhiều công sức cho việc xây dựng và củng cố pháp chế xã hội chủ nghĩa. Năm 1922, trong bức thư bàn về chế độ trực thuộc "song trùng" và pháp chế, Lênin đã đưa ra những luận điểm cơ bản làm cơ sở cho pháp chế xã hội chủ nghĩa. Đáng chú ý là ở đây Người đã nêu lên những nguyên tắc của pháp chế xã hội chủ nghĩa.

2. Những nguyên tắc của pháp chế xã hội chủ nghĩa

Nguyên tắc của pháp chế xã hội chủ nghĩa là những tư tưởng chủ đạo, cơ bản thể hiện bản chất và đặc điểm của pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Pháp chế xã hội chủ nghĩa bao gồm những nguyên tắc cơ bản sau đây:

2.1. Nguyên tắc bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp và luật.

Đây là nguyên tắc bảo đảm tính thống nhất của

hệ thống pháp luật, tạo điều kiện cho hệ thống đó phát triển và ngày càng hoàn chỉnh làm cơ sở củng cố và tăng cường pháp chế. Trong hệ thống pháp luật, các văn bản pháp luật tồn tại trong mối quan hệ phụ thuộc và quy định lẫn nhau. Hiến pháp và luật là những văn bản pháp luật có giá trị pháp lý cao nhất; những văn bản dưới luật phụ thuộc vào hiệu lực pháp luật của Hiến pháp, của luật được ban hành trên cơ sở Hiến pháp và luật nhằm cụ thể hoá và thực hiện Hiến pháp và luật. Không có quá trình cụ thể hoá đó thì những quy định của Hiến pháp, của luật sẽ khó khăn khi đi vào đời sống xã hội.

Nguyên tắc này là điều kiện bảo đảm hoạt động lập pháp, lập quy được đúng đắn, kịp thời, đúng thẩm quyền, thể hiện được ý chí và quyền uy của Nhà nước trong tổ chức và điều hành mọi hoạt động xã hội; trong quá trình đó các cơ quan nhà nước cấp dưới phải phục tùng cơ quan cấp trên, các văn bản do các cơ quan quản lý nhà nước cũng như của các cấp chính quyền địa phương phải phù hợp với Hiến pháp, luật và không được trái với những văn bản của các cơ quan quản lý nhà nước cấp trên. Nhấn mạnh tính phụ thuộc ấy, Lênin viết: "bất cứ quyết định nào của bất cứ một cơ quan hành chính địa phương nào cũng không được đi

ngược lại pháp luật"[1]. Để nguyên tắc này được thực hiện, một mặt, nhà nước quan tâm hoàn thiện Hiến pháp - luật cơ bản của Nhà nước và là cơ sở của hệ thống pháp luật và mặt khác, tăng cường xây dựng và hoàn chỉnh hệ thống pháp luật để cụ thể hoá Hiến pháp và đưa Hiến pháp vào đời sống xã hội.

2.2. Bảo đảm sự thống nhất của pháp chế trên quy mô toàn quốc.

Hệ thống pháp luật là tổng thể nhiều ngành luật, rất phong phú, đa dạng "nhưng pháp chế thì phải thống nhất". Pháp chế thống nhất nghĩa là trên quy mô toàn quốc chỉ có một nền pháp chế duy nhất, không có và không thể có pháp chế của địa phương này hay của địa phương khác.

Sự thống nhất của pháp chế bảo đảm cho pháp luật phải được ban hành và tổ chức thực hiện thống nhất trong phạm vi cả nước; bảo đảm cho mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật, mọi vi phạm pháp luật phải được xử lý nghiêm minh, không chấp nhận bất kỳ một đặc quyền hay ngoại lệ nào. Lênin viết: "pháp chế không thể là pháp chế của tỉnh Caluga hoặc của tỉnh Cadan được, mà phải là pháp chế duy nhất cho toàn nước Nga và cho cả toàn thể liên bang của các nước

---

1. V.I. Lênin: *Toàn tập*, Nxb Tiến bộ, Mátxcơva, 1978, t.45, tr.233.

Cộng hoà Xôviết nữa"[1]. Đây là nguyên tắc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, tạo điều kiện cho hệ thống đó phát triển ngày càng hoàn thiện, làm cơ sở củng cố và tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa. Do đó, nó đòi hỏi không những phải có một sự nhận thức thực sự nhất trí về pháp chế, mà còn phải "có khả năng gìn giữ cho luật pháp được áp dụng một cách thực sự thống nhất trong toàn nước cộng hòa và trong toàn liên bang" [2] trên quy mô toàn quốc, bảo đảm cho mọi công dân hiểu biết và sử dụng đúng quyền và thực hiện tốt nghĩa vụ đối với nhà nước, với xã hội, hướng tới mục tiêu xây dựng xã hội công bằng và văn minh.

Thực hiện nguyên tắc thống nhất của pháp chế xã hội chủ nghĩa là điều kiện quan trọng để xoá bỏ tư tưởng cục bộ, địa phương chủ nghĩa, bảo đảm công bằng xã hội. Nguyên tắc thống nhất của pháp chế không loại bỏ mà là không ngừng phát huy khả năng áp dụng sáng tạo pháp luật của từng địa phương, từng cơ sở trong việc xây dựng các quy chế hoạt động và quản lý phù hợp với đặc điểm, điều kiện cụ thể của mình. Nhưng sự áp dụng sáng tạo đó phải phù hợp với pháp luật thống nhất của Nhà nước. Lênin đã nhấn mạnh, không những một nước cộng hoà, một tỉnh, mà

1. *Sđd*, tr. 232.
2. *Sđd*, tr. 235.

ngay cả một nhà máy, một làng đều có quyền áp dụng theo cách thức riêng của mình những luật lệ Xôviết chung. Điều quan trọng là khả năng áp dụng sáng tạo đó cần phải được nhận thức đúng đắn và có giới hạn, xác định rõ quyền và nghĩa vụ, quyền chủ thể luôn luôn gắn liền với nghĩa vụ pháp lý, không được vin vào "ở các địa phương có những đặc điểm và những ảnh hưởng" mà bất chấp pháp luật. Những đặc điểm và những ảnh hưởng ấy chỉ là những yếu tố cần được tính đến khi nghiên cứu, tìm tòi các biện pháp và hình thức để áp dụng pháp luật và đưa pháp luật vào cuộc sống

2.3. Nguyên tắc bắt buộc chung đối với mọi người, không có ngoại lệ

Một trong những đặc điểm của pháp luật là tính bắt buộc chung đối với mọi người, không có ngoại lệ. Pháp luật phải được triệt để tuân theo và chấp hành nghiêm chỉnh, không cho phép một ngành, một cơ quan, hoặc một người nào đó tự cho phép mình không thực hiện những quy định của pháp luật khi mà những quy định đó đang còn có hiệu lực, chưa bị sửa đổi hoặc chưa bãi bỏ. Sự tuân theo và chấp hành đó là vô điều kiện. Đặc biệt là sự chấp hành pháp luật từ phía các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, các tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và những người có chức vụ sẽ góp phần quan trọng trong việc tăng cường pháp chế xã hội chủ

nghĩa. Ngược lại, nếu các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, các tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và những người có chức vụ không tôn trọng, không chấp hành pháp luật sẽ dẫn đến sự phá vỡ pháp chế xã hội chủ nghĩa. Một trong những nguyên nhân phổ biến của tình trạng đó thường là do sự ít hiểu biết về pháp luật, pháp chế xã hội chủ nghĩa của cán bộ công chức nhà nước.

Ở nước ta hiện nay vẫn còn không ít trường hợp cán bộ, công chức nhà nước có chức vụ, có quyền coi thường pháp luật, không tôn trọng những quy định của Nhà nước, lạm quyền, vượt quyền, độc đoán và chuyên quyền. Nói cách khác, họ hành động theo nhận thức chủ quan, bất chấp pháp luật và dẫn đến vi phạm quyền dân chủ của nhân dân, ức hiếp nhân dân, gia trưởng, độc đoán làm suy yếu quyền lực của Nhà nước và làm giảm lòng tin của nhân dân đối với Nhà nước, đối với chế độ. Cho nên, mục tiêu tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, trước hết là nhằm thực hiện đúng quyền và nghĩa vụ công dân theo luật định, "nhằm xây dựng và từng bước hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm quyền lực thuộc về nhân dân"[1].

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội*, Nxb Sự thật, Hà Nội, 1991, tr. 19.

2.4. Nguyên tắc trách nhiệm pháp luật bắt buộc

Trách nhiệm pháp luật là bắt buộc đối với tất cả những ai đã vi phạm pháp luật. Những người vi phạm pháp luật nhất thiết phải bị trừng phạt. Không một người nào có thể biện bạch cho những hành vi vi phạm pháp luật của mình, dù người đó ở cương vị gì trong xã hội, hoặc do bất kỳ lý do nào gây nên. Ở đây, điều quan trọng là phải làm cho mọi hành vi vi phạm pháp luật đều được phát hiện và xử lý công minh theo pháp luật. Kiên quyết đấu tranh chống những biểu hiện lợi dụng chức quyền để vi phạm pháp luật, hoặc dung túng bao che cho những hành vi phạm pháp. Nếu những hành vi phạm pháp không bị trừng phạt, thì sự buông lỏng đó sẽ là tiền đề gây ra những hành vi phạm pháp tiếp theo. Hơn nữa nó còn gây nên tâm lý coi thường pháp luật, gây tổn hại cho pháp chế và trật tự pháp luật. Nhà nước có nhiệm vụ khuyến khích, bảo vệ cho những người trung thực, thẳng thắn đấu tranh bảo vệ chân lý. Báo cáo chính trị tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI đã chỉ rõ: " Mọi vi phạm đều phải được xử lý. Bất cứ ai phạm pháp đều bị đưa ra xét xử theo pháp luật, không được giữ lại để xử lý "nội bộ". Không làm theo kiểu phong kiến: dân thì chịu hành pháp, quan thì xử theo "lễ"...cấm bao che hành động phạm pháp và người phạm pháp dưới bất cứ hình thức nào"[1].

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI,* Nxb Sự thật, 1987, tr. 121.

Để tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa không những phải thực hiện những nguyên tắc cơ bản trên mà còn phải chú ý tới các mối tương quan sau đây:

- *Mối tương quan* giữa pháp chế xã hội chủ nghĩa và trình độ văn hoá.

Tình trạng pháp chế được quy định bởi khả năng tự nhận thức, tự điều chỉnh hành vi phù hợp với lợi ích của xã hội, của các thành viên xã hội, tính tích cực và thái độ trách nhiệm của xã hội đối với họ. Như vậy, tình trạng pháp chế không những phụ thuộc vào trình độ học vấn nói chung mà còn phụ thuộc vào ý thức pháp luật của mỗi người, vào lối sống và quan niệm, chuẩn mực đạo đức mà họ theo đuổi.

Dù là pháp luật của chế độ nhà nước nào, là pháp luật thành văn hay những quy tắc tập quán được nhà nước thừa nhận đều phản ánh dưới hình thức pháp lý những điều kiện sinh hoạt vật chất, tinh thần của xã hội. Hiệu lực của nó có quan hệ chặt chẽ với môi trường tâm lý xã hội, đến trình độ ý thức pháp luật của mỗi người dân trong xã hội.

Thực tiễn nhiều năm qua ở nước ta cho thấy, một trong những nguyên nhân quan trọng của tình trạng vi phạm pháp luật ngày càng gia tăng về số lượng vụ việc, nghiêm trọng về tính chất là do cán bộ công chức nhà nước và nhân dân còn nhiều người không hiểu biết pháp luật, không nắm vững các quyền và nghĩa vụ của

mình trong những hành vi xử sự cụ thể. Vì vậy, một số đã cố ý hoặc vô ý có những hành vi vi phạm pháp luật, còn một số người khác lại không biết sử dụng pháp luật để đấu tranh, thậm chí né tránh trước những hành vi phạm pháp. Họ không am hiểu pháp luật, một bộ phận không ít cán bộ công chức nhà nước không thấy rõ được quyền và nghĩa vụ của mình trong hoạt động, công tác, nên họ đã lạm dụng quyền lực nhà nước dẫn đến vi phạm pháp luật, phá vỡ pháp chế.

Để khắc phục nguyên nhân trên đây, Nhà nước rất quan tâm đến việc nâng cao trình độ văn hóa, tăng cường giáo dục pháp luật cho nhân dân nói chung, cho cán bộ công chức nhà nước nói riêng nhằm từng bước hình thành và nâng cao ý thức pháp luật cho mọi thành viên trong xã hội, góp phần phòng ngừa vi phạm pháp luật, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa. Ngược lại nếu không "thiết lập pháp chế thống nhất trong toàn liên bang, thì không thể nào nói đến vấn đề bảo vệ và xây dựng bất cứ một nền văn hoá nào được"[1].

- Mối tương quan giữa pháp chế và tính hợp lý

Trong hoạt động thực tiễn, tuân theo và chấp hành những quy định của pháp luật, vấn đề quan trọng là phải nhận thức được rõ mối tương quan giữa pháp

---

1. V.I. Lênin: *Toàn tập*, Nxb Tiến bộ, Mátxcơva, 1978, t.45, tr.233.

chế và tính hợp lý của việc áp dụng các quy phạm pháp luật. Đồng nhất hoặc đối lập giữa pháp chế và tính hợp lý đều là sai lầm. Nhận thức đúng đắn mối tương quan giữa pháp chế và tính hợp lý, chúng ta sẽ khắc phục được những biểu hiện quan liêu hoặc giáo điều trong việc áp dụng các quy phạm pháp luật.

Các quy phạm pháp luật bao giờ cũng chỉ rõ cho các chủ thể của các quan hệ xã hội cần phải xử sự như thế nào trong những điều kiện, hoàn cảnh nhất định. Nhưng những quy phạm pháp luật đó không thể dự tính trước được những đặc điểm của từng trường hợp hay từng tình huống cụ thể của cuộc sống, chúng chỉ vạch ra những quy tắc chung. Vì vậy, việc thực hiện các quy tắc đó bao giờ cũng là quá trình sáng tạo phức tạp. Việc nâng cao hiệu quả điều chỉnh của pháp luật không chỉ đòi hỏi các quy phạm pháp luật phải được chấp hành mà còn đòi hỏi phải được chấp hành một cách hợp lý nhất.

Sự thống nhất biện chứng giữa tính hợp pháp và tính hợp lý là một trong những đặc điểm của việc quản lý xã hội một cách khoa học. Có những trường hợp, pháp luật quy định những quy tắc xử sự chung duy nhất, trong trường hợp đó, khi chấp hành quy phạm pháp luật, người chấp hành không được làm theo ý riêng của mình, không được tuỳ ý lựa chọn khả năng xử sự. Việc tuân theo và chấp hành nghiêm chỉnh các

quy phạm pháp luật thuộc loại này vừa thể hiện tính hợp pháp và đồng thời là hợp lý nhất.

Trong nhiều trường hợp, các quy phạm pháp luật nêu lên những khả năng xử sự, phương hướng chung hay phạm vi xử sự khác nhau. Khi đó người chấp hành được tự lựa chọn những phương tiện cụ thể để đạt được một mục đích nhất định. Với tư cách là một đặc điểm của pháp chế xã hội chủ nghĩa, tính hợp lý được thể hiện ở sự lựa chọn khả năng xử sự cụ thể từ một hay nhiều khả năng xử sự mà quy phạm pháp luật cho phép. Trường hợp riêng biệt khi có nhiều khả năng khác nhau để hoạt động thì bao giờ cũng có một khả năng hợp lý nhất. Người chấp hành pháp luật cố gắng tìm cho mình được khả năng đó.

Nhận thức đúng đắn mối tương quan giữa pháp chế và tính hợp lý sẽ giúp cho những người tham gia các quan hệ xã hội luôn luôn đối chiếu hoạt động của mình với những văn bản pháp luật, trong phạm vi những văn bản pháp luật đó cho phép người ta chọn được những biện pháp thực hiện có hiệu quả nhất nhằm đạt mục đích của pháp luật.

3. Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong giai đoạn cách mạng hiện nay ở nước ta

Xã hội xã hội chủ nghĩa mà nhân dân ta xây dựng là một xã hội có tổ chức, được xây dựng bằng lao động

tự giác, tích cực và sáng tạo của nhân dân nhằm thực hiện những mục tiêu: "dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh". Để đạt được những mục tiêu đó phải thường xuyên tăng cường vai trò và phát huy hiệu lực quản lý của nhà nước, phát huy quyền làm chủ của nhân dân, trong đó việc tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa giữ vị trí, vai trò quan trọng. Tăng cường pháp chế là một quá trình phát triển từ thấp đến cao, từ chưa hoàn thiện đến hoàn thiện, phù hợp với điều kiện, với đặc điểm và nhiệm vụ phải thực hiện trong từng giai đoạn cách mạng. Vì vậy, tăng cường pháp chế không những mang tính thời sự cấp bách mà còn rất cơ bản.

Những năm qua, dưới sự lãnh đạo của Đảng, quá trình đổi mới ở nước ta đã diễn ra một cách toàn diện và đồng bộ, trong đó " đã có nhiều quyết định cải cách có ý nghĩa quan trọng trên lĩnh vực xây dựng nhà nước và pháp luật, làm cơ sở cho đổi mới hệ thống chính trị, đổi mới tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước". Những kết quả của đổi mới hệ thống chính trị, chính sách, pháp luật cũng như về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước tuy mới là bước đầu nhưng đã tạo nền tảng vững chắc cho đổi mới và phát triển kinh tế - xã hội, giữ vững quốc phòng - an ninh.

Bên cạnh những kết quả đạt được trong quá trình đổi mới, những mặt yếu kém của hệ thống chính trị,

của bộ máy nhà nước, của pháp luật và pháp chế đã bộc lộ rõ, đồng thời xuất hiện những khó khăn, vướng mắc cần phải tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện pháp luật, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Quá trình đổi mới, xây dựng và bảo vệ đất nước đang diễn ra trong bối cảnh vừa có những thuận lợi và thời cơ lớn, vừa đứng trước những khó khăn và thách thức, trong đó gay gắt nhất là nguy cơ tụt hậu xa hơn về kinh tế - công nghệ so với các nước xung quanh. Điều đó đòi hỏi phải tiếp tục đổi mới một cách toàn diện cả về bề rộng và chiều sâu, nhằm giải phóng triệt để lực lượng sản xuất xã hội, phát huy nội lực, mở rộng nhiều hình thức thu hút các nguồn lực từ bên ngoài, hướng vào thúc đẩy nền kinh tế trong những năm tới. Bước đổi mới về kinh tế trong 10 năm qua là rất quan trọng, nhưng bước đổi mới tiếp theo về kinh tế, xã hội lại càng quan trọng hơn. Bởi nó phải hướng vào giải quyết nhiều vấn đề phức tạp với mục tiêu là "**xây dựng nước ta thành một nước công nghiệp có cơ sở vật chất kỹ thuật hiện đại, cơ cấu kinh tế hợp lý, quan hệ sản xuất tiến bộ**..."[1].

Khi kinh tế thị trường ngày càng phát triển và

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII,* Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr. 80.

công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá càng tiến tới thì không thể không tiếp tục xây dựng Nhà nước, hoàn chỉnh pháp luật và tăng cường pháp chế để hướng dẫn và giúp đỡ kinh tế thị trường phát huy đầy đủ tác dụng tích cực và hạn chế, ngăn ngừa được mặt trái của nó. Nền kinh tế không thể tăng trưởng nhanh với hiệu quả cao nếu không sử dụng mặt tích cực của kinh tế thị trường, phát huy tính năng động sáng tạo của các thành phần kinh tế, của cả dân tộc. Kinh tế thị trường không thể phát triển lành mạnh, có trật tự, đi đúng định hướng xã hội chủ nghĩa nếu không có nhà nước mạnh, trước hết là có hệ thống pháp luật hoàn chỉnh và pháp chế xã hội chủ nghĩa được tăng cường.

Bộ máy nhà nước ta vừa bất cập về trình độ, năng lực quản lý, vừa có bộ phận không nhỏ thiếu trong sạch, gây phiền hà, nhũng nhiễu dân, hiệu lực quản lý, điều hành chưa nghiêm; kỷ cương xã hội bị buông lỏng, làm phai mờ bản chất tốt đẹp của chế độ ta, làm giảm lòng tin của nhân dân đối với Đảng, Nhà nước ta. Nếu không đẩy lùi và ngăn chặn được tình trạng đó thì không những không có khả năng đưa đất nước đi lên, mà còn không có sức phòng ngừa trước những âm mưu và hành động phá hoại, gây rối của các lực lượng thù địch. Việc phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tiếp tục xây dựng nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong sạch, vững mạnh không thể không tăng

cường pháp chế xã hội chủ nghĩa. Vì vậy, "tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa" là một trong những quan điểm cơ bản có tính nguyên tắc của Đảng ta trong việc tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện nhà nước xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Để củng cố và tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong giai đoạn đổi mới và phát triển đất nước hiện nay, cần thực hiện nhiều biện pháp đồng bộ xây dựng pháp luật và hoàn chỉnh hệ thống pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật, kịp thời đấu tranh kiên quyết với những hành vi vi phạm pháp luật.

3.1. Xây dựng pháp luật và hoàn chỉnh hệ thống pháp luật

Trong lịch sử loài người, nhà nước và pháp luật là hai khái niệm được xuất hiện và song song tồn tại. Pháp luật ngay từ khi ra đời đã trở thành phương tiện đặc biệt trong việc quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật là nguyên tắc bắt buộc cho mọi loại hình nhà nước. Nguyên tắc đó đặt cho nhà nước trách nhiệm phải thường xuyên quan tâm xây dựng pháp luật và hoàn chỉnh hệ thống pháp luật, đặt pháp luật ở vị trí cao nhất trong các hoạt động của mình, đặt nó ở vị trí trung tâm của các công cụ quản lý vĩ mô. Điều quan trọng hơn cả của pháp luật là ở chỗ nhà nước xây dựng và ban hành pháp luật nhưng nhà nước vẫn phải tuân theo pháp luật, cơ quan nhà nước

phải chịu trách nhiệm pháp lý đối với mọi hoạt động của mình.

Hệ thống pháp luật ngày càng hoàn chỉnh là cơ sở cho việc tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa. Trong quá trình đổi mới trên các lĩnh vực đời sống xã hội ở nước ta đòi hỏi sự đổi mới tương ứng về pháp luật. Báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VII tại Đại hội VIII đã nhấn mạnh: "tiếp tục xây dựng hệ thống pháp luật phù hợp với cơ chế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa"[1]. Để thực hiện vấn đề này cần phải:

Trước hết, thể chế hoá kịp thời đường lối, chính sách của Đảng thành pháp luật là phương hướng cơ bản và chủ yếu hiện nay của công tác xây dựng và hoàn chỉnh hệ thống pháp luật. Bởi vì, hiện nay chúng ta đang thiếu nhiều luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội. Pháp luật có vai trò quan trọng, là phương tiện thể chế hoá, cụ thể hoá đường lối, chính sách kinh tế của Đảng. Điều này Nghị quyết của Đảng đã chỉ rõ: không được lẫn lộn giữa chính sách và pháp luật, không thể chỉ dừng lại ở Nghị quyết, ban hành chính sách để quản lý, mà phải tiến hành thể chế hoá, quản lý bằng pháp luật; Pháp luật là phương thức riêng của nhà nước, chỉ có nhà nước mới sử dụng phương pháp này, một

1. Sđd, tr. 240.

phương pháp có uy quyền và sức mạnh đối với toàn xã hội. Như vậy, chính sách của Đảng là nội dung mà trên cơ sở đó nhà nước thể chế hoá bằng pháp luật. Chính sách đưa ra phương hướng phải tiến tới, ấn định nguyên tắc giải quyết các vấn đề, còn pháp luật quy định cụ thể trong từng trường hợp mỗi người phải thi hành có quyền và nghĩa vụ gì, phải hành động hay không được hành động. Mặt khác, pháp luật còn quy định những biện pháp cưỡng chế nếu có những hành vi vi phạm.

Thực tiễn 10 năm đổi mới vừa qua cho thấy, pháp luật có vai trò tích cực, phản ánh cụ thể hoá kịp thời đường lối, chủ trương đổi mới và phát triển đất nước của Đảng. Ngày nay, trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hoá đất nước, vai trò của pháp luật càng được đề cao.

Đối với nền kinh tế thị trường, pháp luật được coi như một bộ phận cấu thành của nền kinh tế thị trường văn minh. Nếu không có pháp luật hoặc pháp luật không phù hợp với yêu cầu của nền kinh tế thị trường, thì nền kinh tế thị trường không những không vận hành trôi chảy được mà còn không phát triển được.

Chúng ta đang tiến hành xây dựng và phát triển nền kinh tế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa, do vậy, *một mặt* phải đề cao

nguyên tắc tự do kinh doanh, *mặt khác,* phải coi trọng vai trò quản lý của Nhà nước bằng pháp luật.

Cùng với quá trình hình thành và phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, việc thể chế hoá kịp thời đường lối, chính sách của Đảng thành pháp luật là một yêu cầu cấp bách không chỉ vì để tăng cường pháp chế, mà cũng chính là vì sự thắng lợi của công cuộc đổi mới phát triển đất nước.

Hai là, cùng với việc xây dựng, ban hành pháp luật mới, chúng ta phải rà soát lại hệ thống văn bản pháp luật hiện hành, xem xét những gì cần xoá bỏ, sửa đổi và bổ sung cho phù hợp với các chủ trương, chính sách của Đảng. Báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VII tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng viết: "Rà soát văn bản pháp quy ở các cấp, xoá bỏ các quy định do ngành, địa phương ban hành trái với các văn bản pháp quy của Quốc hội và Chính phủ"[1]. Hệ thống pháp luật của Nhà nước ta được bổ sung và hoàn chỉnh là cơ sở pháp lý vững chắc bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, hệ thống pháp luật ấy còn bộc lộ nhiều khiếm khuyết chưa đáp ứng được những yêu cầu của quá trình đổi mới kinh tế - xã hội ở nước

1. Sđd, tr. 241.

ta. Bởi vì, trong tình hình hiện nay, các quan hệ kinh tế đang tiếp tục biến động, một số chủ trương, chính sách kinh tế mới của Đảng, nhà nước còn phải được thử nghiệm, vì thế, việc ban hành pháp luật, cũng như việc sửa đổi, bổ sung pháp luật cần phải lựa chọn về cơ cấu, hình thức các văn bản cho phù hợp với tình hình diễn biến của các quan hệ kinh tế - xã hội. Đồng thời, cần xác định những vấn đề cơ bản nhất, ổn định một cách tương đối trong thời gian nhất định. Nhưng cần hết sức hạn chế ban hành những hình thức văn bản có tính chất "tạm thời" để bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật và việc chấp hành pháp luật được nghiêm chỉnh. Nhấn mạnh vấn đề này, Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá VIII) viết: "giảm dần pháp lệnh của Uỷ ban thường vụ Quốc hội và Nghị định của Chính phủ quy định những vấn đề chưa có luật. Những pháp lệnh, nghị định này sau một thời gian thực hiện, được kiểm nghiệm là đúng thì hoàn chỉnh để chuyển thành luật. Phấn đấu trong một thời gian nhất định nhà nước có thể quản lý đất nước chủ yếu bằng các luật"[1].

Tính nghiêm minh chặt chẽ của pháp luật còn tuỳ

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương* (khoá VIII), Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997, tr. 48.

thuộc vào chất lượng các văn bản pháp luật. Nó còn bảo đảm cho văn bản pháp luật khi được ban hành thì mọi người hiểu đúng và chính xác những điều quy định trong đó. Nghĩa là, pháp luật chỉ có tác dụng thực sự khi nó không dừng lại ở các quy định chung chung, có tính nguyên tắc mà phải quy định các mối quan hệ cụ thể giữa những chủ thể trong một hoàn cảnh cụ thể. Do đó, các yêu cầu rõ ràng, cụ thể, chính xác, một nghĩa, luôn luôn là thuộc tính không thể thiếu được của các quy phạm pháp luật. Thiếu những thuộc tính đó, pháp luật không thể đi vào cuộc sống. Nhấn mạnh vấn đề này, Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá VIII) viết: "Các luật ban hành cần bảo đảm tính khả thi, dễ hiểu, quy định cụ thể để giảm bớt tình trạng phải chờ đợi quá nhiều văn bản hướng dẫn mới thi hành được"[1]. Như vậy, sẽ bảo đảm tính chất thống nhất của việc chấp hành pháp luật, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Hơn mười năm thực hiện đường lối đổi mới đã thu được những thành tựu quan trọng, đất nước ta đã có sự biến đổi rõ rệt, đã tạo được tiền đề cần thiết để chuyển sang thời kỳ phát triển mới đẩy mạnh công nghiệp hoá,

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương* (khoá VIII), Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 48.

hiện đại hoá đất nước. Một trong những yếu tố tạo nên những thành tựu, những biến đổi đó là nhà nước ta đã kịp thời xây dựng và từng bước hoàn chỉnh hệ thống pháp luật tuy chưa đầy đủ và đồng bộ nhưng đã là công cụ sắc bén thể chế hoá đường lối đổi mới, của Đảng Cộng sản Việt Nam, tạo ra môi trường pháp lý cho sự vận hành của nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Hiện nay, đất nước ta đang bước sang thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá, vai trò pháp luật được Đảng và Nhà nước đề cao hơn, đòi hỏi phải được bổ sung, hoàn chỉnh sao cho phù hợp với đặc điểm của nước ta, thúc đẩy kinh tế phát triển lành mạnh, góp phần xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

3.2. Tổ chức thực hiện pháp luật

Pháp chế là sự đòi hỏi các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, các tổ chức xã hội, cán bộ công chức nhà nước và mọi công dân phải triệt để tuân theo và chấp hành thường xuyên, nghiêm chỉnh pháp luật. Đòi hỏi này của pháp chế là cơ sở để khẳng định rằng: xây dựng và hoàn chỉnh pháp luật là rất quan trọng, nhưng cũng chỉ là bước đầu, khó khăn lớn nhất là việc tổ chức thực hiện pháp luật, đưa pháp luật vào cuộc sống, biến pháp luật thành hoạt động thực tiễn của nhân dân. Vì vậy, sau khi nhà nước ban hành pháp luật, việc tổ chức thực hiện pháp luật giữ vai trò quan trọng trong quá

trình củng cố tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa. Tình trạng của pháp chế tuỳ thuộc vào tình trạng hiện hành của pháp luật, nghĩa là pháp luật phải được tuân theo và chấp hành thường xuyên nghiêm chỉnh trong cuộc sống.

Hiệu quả của việc chấp hành pháp luật tuỳ thuộc vào nhiều yếu tố. Một trong những yếu tố quan trọng, có ý nghĩa quyết định về mặt chủ quan, đó là ý thức pháp luật. Kinh nghiệm thực tiễn cho thấy, biện pháp có ý nghĩa quyết định trong tổ chức thực hiện là giáo dục và nâng cao ý thức pháp luật, năng lực thực hiện pháp luật cho cán bộ, công chức nhà nước, đồng thời "tích cực tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật trong nhân dân". Không có ý thức pháp luật và am hiểu pháp luật thì không thể tự giác tuân theo và chấp hành nghiêm chỉnh, cũng như không thể áp dụng đúng pháp luật trong quản lý nhà nước, quản lý xã hội.

Giáo dục và nâng cao ý thức pháp luật xã hội chủ nghĩa trong nhân dân đang được Đảng và Nhà nước ta quan tâm và xác định là nhiệm vụ chung của Đảng, Nhà nước và các đoàn thể quần chúng từ Trung ương đến địa phương và cơ sở. Báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VII tại Đại hội VIII của Đảng viết: "Triển khai mạnh mẽ công tác tuyên truyền và giáo dục pháp luật; huy động lực lượng của các đoàn thể chính trị, xã hội, nghề nghiệp, các phương tiện

thông tin đại chúng tham gia các đợt vận động thiết lập trật tự, kỷ cương và các hoạt động thường xuyên xây dựng nếp sống và làm việc theo pháp luật trong cơ quan nhà nước và trong xã hội"[1].

Phổ biến, tuyên truyền và giáo dục pháp luật là việc làm cần thiết vừa để nâng cao ý thức pháp luật, phòng ngừa vi phạm pháp luật; đồng thời cũng là biện pháp tích cực đấu tranh chống lại những hành vi vi phạm pháp luật. Công tác giáo dục pháp luật, đặc biệt là việc giảng dạy pháp luật trong các trường từ phổ thông đến đại học muốn đạt hiệu quả, cần sử dụng nhiều hình thức phong phú , biện pháp sinh động và kết hợp chặt chẽ với việc học tập chính trị, chuyên môn, rèn luyện đạo đức xã hội chủ nghĩa nhằm giáo dục có hệ thống ý thức công dân và văn hoá pháp luật, tạo dựng thói quen sống và làm việc theo pháp luật.

Để bảo đảm việc tổ chức thực hiện pháp luật trong quản lý nhà nước, quản lý xã hội, nhà nước tổ chức công tác pháp chế tại các cơ quan, các đơn vị thực hiện chức năng quản lý nhà nước là nhằm: tổ chức việc xây dựng ban hành những văn bản pháp quy theo chức năng, thẩm quyền trong quản lý nhà nước do pháp luật quy định; tổ chức thực hiện pháp luật và tuyên truyền

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr.241.

giáo dục pháp luật, kiểm tra việc thực hiện pháp luật ở các cơ quan, đơn vị cơ sở có hiệu quả. Bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của các đơn vị cơ sở, cũng như của cán bộ, công chức nhà nước thuộc quyền quản lý góp phần tăng cường pháp chế và trật tự pháp luật ngay tại các cơ quan, đơn vị và cơ sở.

Thực hiện đầy đủ và đồng bộ các biện pháp trên đây sẽ tạo lập một môi trường hoạt động có tổ chức, có kỷ luật, trật tự ngay tại các cơ quan, các đơn vị cơ sở, sẽ góp phần không nhỏ và thiết thực tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

3.3. Đấu tranh kiên quyết kịp thời với những hành vi vi phạm pháp luật và tội phạm

Pháp chế xã hội chủ nghĩa nhằm bảo đảm kỷ cương, duy trì trật tự pháp luật và trật tự xã hội. Vì vậy, việc phát hiện và xử lý nghiêm minh những hành vi vi phạm pháp luật là vấn đề có tính nguyên tắc. Theo V. I. Lênin, tính nghiêm minh của pháp luật hoàn toàn không phải ở chỗ hình phạt đó phải nặng, mà ở chỗ đã phạm tội thì không thoát khỏi bị trừng phạt". Để đấu tranh chống và phòng ngừa những vi phạm pháp luật và tội phạm có hiệu quả, phải giải quyết kịp thời từ những vụ việc vi phạm pháp luật không lớn cho đến những vụ việc lớn nguy hiểm cho xã hội. Điều quan trọng là các cơ quan bảo vệ pháp luật không được vì lý do gì mà bỏ qua không xử lý, dù vụ việc nặng hay nhẹ.

Kiên quyết chống mọi biểu hiện nương nhẹ, nể nang, bao che hành vi phạm pháp cũng như người vi phạm pháp luật dưới bất kỳ hình thức nào. Trong thời gian qua, điều làm chúng ta phải suy nghĩ là nhiều pháp luật đã được ban hành, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh tế, tài chính, lĩnh vực trật tự an toàn xã hội, nhưng không được chấp hành nghiêm chỉnh, còn hiện tượng vi phạm, tiêu cực xảy ra ngày càng phổ biến và nghiêm trọng. Đề cập đến những hiện tượng này, báo cáo của Chính phủ do Thủ tướng Chính phủ Phan Văn Khải trình bày tại kỳ họp thứ hai, Quốc hội khoá X ngày 21 tháng 11 năm 1997 viết: "Những hành vi tiêu cực, sách nhiễu, vi phạm pháp luật của một số cơ quan và cán bộ công chức nhà nước có quan hệ trực tiếp với dân, kể cả cơ quan bảo vệ pháp luật đang gây bất bình trong nhân dân và cản trở sự nghiệp đổi mới và phát triển kinh tế, xã hội"[1]. Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII lại chỉ rõ: "phần lớn khi có đơn tố giác mới thanh tra, kiểm tra, không kiên quyết xử lý những cán bộ sai phạm", nếu có xử lý lại không đúng mức, không kịp thời và làm qua loa. Tình trạng đó không chỉ là nguyên nhân gây nên tâm lý coi

---

1. *Báo cáo của Chính phủ* do Thủ tướng Chính phủ Phan Văn Khải trình bày tại kỳ họp thứ 2 , Quốc hội khoá X, Báo nhân dân, số ra ngày 22 tháng 11 năm 1997.

thường pháp luật, một hiện tượng hết sức nguy hiểm cho việc củng cố, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, mà còn thể hiện "lòng dân mong đợi và đòi hỏi Đảng và Nhà nước phải có giải pháp cơ bản và hữu hiệu để phát huy mạnh mẽ quyền làm chủ của dân, làm trong sạch và nâng cao hiệu lực của bộ máy chính quyền"[1].

Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng chỉ rõ: "Tiến hành đấu tranh kiên quyết thường xuyên và có hiệu quả chống tệ tham nhũng trong bộ máy nhà nước, trong các ngành, các cấp từ Trung ương đến cơ sở. Kết hợp những biện pháp cấp bách với những giải pháp có tầm chiến lược nhằm vừa hoàn thiện cơ chế, chính sách, kiện toàn tổ chức, chấn chỉnh công tác quản lý, khắc phục sơ hở, vừa xử lý nghiêm, kịp thời mọi vi phạm, tội phạm, huy động và phối hợp chặt chẽ mọi lực lượng...".[2]

Đấu tranh kiên quyết với những hành vi vi phạm pháp luật và tội phạm chỉ có thể thực hiện có hiệu quả khi có sự lãnh đạo của Đảng, sự chủ động sáng tạo của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và sự đồng tình

---

1. *Báo cáo của Chính phủ* do Thủ tướng Chính phủ Phan Văn Khải trình bày tại kỳ họp thứ 2 , Quốc hội khoá X, Báo Nhân dân, số ra ngày 22 tháng 11 năm 1997.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII,* Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr.233.

ủng hộ của nhân dân. Vì vậy, phải có nhận thức đúng đắn và giải quyết tốt mối quan hệ giữa sự lãnh đạo của Đảng, sự chủ động sáng tạo của các cơ quan nhà nước và tính tích cực của nhân dân bảo đảm cho đấu tranh chống và phòng ngừa vi phạm pháp luật và tội phạm không chỉ mang tính chất quyền lực nhà nước , mà còn thể hiện tính chất xã hội rộng lớn.

Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa ở nước ta trong giai đoạn cách mạng hiện nay là một trong những quan điểm cơ bản có tính nguyên tắc chỉ đạo tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam nhằm bảo đảm thắng lợi quá trình đổi mới và phát triển đất nước. Để tăng cường pháp chế, nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước, không chỉ xây dựng và hoàn chỉnh hệ thống pháp luật, mà quan trọng hơn là tổ chức thực hiện pháp luật, bảo đảm cho pháp luật được chấp hành thường xuyên và nghiêm chỉnh, đấu tranh kiên quyết với những hành vi vi phạm pháp luật và tội phạm. Pháp luật không được tuân theo và chấp hành nghiêm chỉnh, thì pháp luật không có hiệu lực và trên thực tế là không có pháp luật, và pháp chế cũng không được củng cố và tăng cường. Pháp chế xã hội chủ nghĩa được xây dựng, củng cố và tăng cường sẽ là cơ sở của trật tự pháp luật. Việc chấp hành thường xuyên nghiêm chỉnh những đòi hỏi của pháp chế, phòng ngừa

những hành vi vi phạm pháp luật tất yếu dẫn đến thiết lập trật tự pháp luật xã hội chủ nghĩa bền vững.

II - TRẬT TỰ PHÁP LUẬT.

Trật tự pháp luật là hệ thống các quan hệ xã hội được pháp luật điều chỉnh, trong đó xử sự của các chủ thể pháp luật là hợp pháp. Với tư cách một trạng thái quan hệ xã hội do pháp luật điều chỉnh, trật tự pháp luật được đặc trưng bằng trình độ thực tế của việc tuân theo pháp chế, trình độ bảo đảm và thực hiện quyền chủ thể, trình độ thực hiện nghĩa vụ pháp luật của tất thảy mọi công dân, cơ quan và tổ chức. Trật tự pháp luật cũng đòi hỏi đấu tranh kiên quyết với mọi hành vi vi phạm pháp luật, thi hành các biện pháp cưỡng chế nhà nước đối với những người vi phạm pháp luật, khôi phục những quyền chủ thể đã bị vi phạm.

Trật tự pháp luật được hình thành khi các chủ thể quan hệ pháp luật thực hiện nghiêm chỉnh pháp luật, đáp ứng những nguyên tắc, những đòi hỏi của pháp chế. Việc thực hiện nghiêm chỉnh pháp luật làm cho xã hội có trật tự, kỷ cương nghiêm minh, tạo lập môi trường ổn định thuận lợi cho quá trình đổi mới, phát triển đất nước. Trật tự pháp luật được xác lập khi những người tham gia quan hệ xã hội được pháp luật điều chỉnh hành động phù hợp với quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý bởi vì, quyền chủ thể và nghĩa vụ

pháp lý là giới hạn của quy tắc hành vi của con người. Nếu con người vượt quá hoặc lạm dụng quyền của mình, không thực hiện nghĩa vụ do pháp luật quy định tức là họ đã hành động trái với ý chí của nhà nước được thể hiện trong pháp luật. Vì vậy, không phải cứ có các quy phạm pháp luật, quan hệ pháp luật, quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý của các chủ thể quan hệ pháp luật là có trật tự pháp luật. Để có trật tự pháp luật, điều cơ bản là các chủ thể pháp luật phải thực hiện nghiêm chỉnh pháp luật, đáp ứng được các nguyên tắc và đòi hỏi của pháp chế.

Trong chủ nghĩa xã hội, trật tự pháp luật được thường xuyên củng cố vững chắc trên cơ sở đấu tranh chống và phòng ngừa những hành vi vi phạm pháp luật và tội phạm. Khắc phục nhanh chóng và kịp thời những hậu quả do những hành vi vi phạm pháp luật và tội phạm gây ra thì trật tự pháp luật mới được bảo đảm và duy trì. Đó là kết quả cuối cùng của toàn bộ hoạt động chấp hành nghiêm chỉnh các quy phạm pháp luật.

Trật tự pháp luật chỉ được xác lập và củng cố khi pháp chế xã hội chủ nghĩa được tăng cường. Củng cố và tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa thực chất là làm cho trật tự pháp luật được bảo đảm và duy trì. Đó là mối quan hệ chặt chẽ và tác động lẫn nhau giữa trật tự pháp luật và pháp chế. Khái niệm trật tự pháp luật và khái niệm pháp chế là những hiện tượng xã hội mang

tính giai cấp, chúng có những đặc điểm giai cấp giống nhau. Không thể nói về trật tự pháp luật, mà lại không đề cập đến bản chất giai cấp của kiểu pháp luật, và pháp chế có quan hệ chặt chẽ với trật tự pháp luật đó. Tuy nhiên cũng cần phải phân biệt sự khác nhau giữa trật tự pháp luật và pháp chế. Trật tự pháp luật là hệ thống các quan hệ xã hội được pháp luật điều chỉnh, trong đó các chủ thể pháp luật phải thực hiện nghiêm chỉnh pháp luật, đáp ứng các nguyên tắc và đòi hỏi của pháp chế. Pháp chế là những đòi hỏi đối với các chủ thể pháp luật phải tuân theo và chấp hành thường xuyên và nghiêm chỉnh pháp luật. Vì vậy, củng cố và tăng cường pháp chế là biện pháp để hình thành và duy trì trật tự pháp luật, pháp chế càng được tăng cường thì trật tự pháp luật càng được bảo đảm và duy trì.

Trật tự pháp luật là một trong những bộ phận cơ bản hợp thành của trật tự xã hội. Trật tự xã hội được hình thành do thực hiện những hình thức quy phạm xã hội khác nhau điều chỉnh những lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội, do sự khác nhau về tính chất và phương thức tác động đối với hành vi của con người (quy phạm pháp luật, quy phạm đạo đức, quy phạm của các tổ chức xã hội...). Việc tuân theo và chấp hành nghiêm chỉnh các quy phạm xã hội đó sẽ xuất hiện các dạng trật tự tương ứng trong xã hội như trật tự pháp luật, trật tự đạo đức v. v..

Trật tự xã hội là trật tự của các quan hệ xã hội được hình thành trong quá trình công dân thực hiện có ý thức những quy phạm xã hội, nghĩa là các quan hệ xã hội được hình thành với tư cách là kết quả tác động của tất cả các quy phạm xã hội.

Các quy phạm đó bảo đảm cho mọi người có một cuộc sống chung có trật tự ổn định và bền vững để xây dựng chế độ xã hội mới - xã hội xã hội chủ nghĩa; bảo đảm hoạt động bình thường cho các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội. Nhân dân ta rất quan tâm đến việc củng cố trật tự xã hội, tích cực tham gia vào việc bảo vệ trật tự xã hội. Đấu tranh chống và phòng ngừa những hành vi vi phạm pháp luật và tội phạm là nhiệm vụ chung của các cơ quan bảo vệ pháp luật, cơ quan hành chính, các tổ chức xã hội. Nhiệm vụ chủ yếu của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội là phòng ngừa vi phạm pháp luật. Mọi hành vi vi phạm pháp luật đồng thời cũng là hành vi vi phạm trật tự xã hội nhưng không phải mọi hành vi vi phạm trật tự xã hội đều là hành vi vi phạm trật tự pháp luật. Chỉ có các vi phạm pháp luật mới thuộc lĩnh vực "trật tự pháp luật". Như vậy, khái niệm trật tự pháp luật khác với khái niệm trật tự xã hội, nhưng trật tự xã hội quan hệ chặt chẽ với trật tự pháp luật. Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam phải thường xuyên củng cố và bảo đảm

trật tự xã hội trên cơ sở tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa và trật tự pháp luật được bảo đảm.

Thực tế những năm vừa qua, tình hình xã hội còn nhiều tiêu cực và nhiều vấn đề phải giải quyết "Nạn tham nhũng, buôn lậu, lãng phí của công chưa ngăn chặn được; tiêu cực trong bộ máy nhà nước, đảng và đoàn thể, trong các doanh nghiệp nhà nước, nhất là trên các lĩnh vực nhà đất, xây dựng cơ bản, hợp tác đầu tư, thuế, xuất nhập khẩu và cả trong hoạt động của nhiều cơ quan thi hành pháp luật,... nghiêm trọng kéo dài"[1]. Thực chất, đó là những hành vi vi phạm pháp luật xâm phạm đến lợi ích của nhà nước, của xã hội, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân. Chúng ta phải đấu tranh chống và phòng ngừa những hành vi vi phạm pháp luật một cách thường xuyên và kiên quyết để thiết lập và bảo đảm trật tự pháp luật mới có cơ sở để củng cố và duy trì trật tự xã hội. Vì vậy, để lập lại trật tự xã hội, trước hết phải lập lại trật tự pháp luật.

---

1. Sđd, tr. 64.

Chương XIII

Ý THỨC PHÁP LUẬT VÀ GIÁO DỤC PHÁP LUẬT

I- KHÁI NIỆM VÀ VAI TRÒ CỦA Ý THỨC PHÁP LUẬT

1. Ý thức pháp luật là một hình thái ý thức xã hội

- Ý thức pháp luật là một hình thái ý thức xã hội, bởi vì:

+ Đời sống pháp luật là một bộ phận của đời sống xã hội, nó không phải là pháp luật.

+ Đời sống pháp luật là một bộ phận của cái chung (tồn tại xã hội), tồn tại độc lập tương đối so với các đời sống xã hội khác. Do vậy, ý thức pháp luật tồn tại như một ý thức riêng biệt, tất nhiên có quan hệ mật thiết với các hình thái ý thức xã hội khác.

- Trong lý luận, còn có ý kiến cho rằng, ý thức pháp luật không phải là một hình thái ý thức độc lập mà là một yếu tố thuộc ý thức chính trị. Do vậy, chỉ cần giáo dục ý thức chính trị là tự nhiên có ý thức pháp luật. Thực tiễn chỉ ra rằng, nhiều người có ý thức chính trị cao nhưng lại bất cập với ý thức pháp luật. Điều đó

chứng tỏ không nhất thiết có ý thức chính trị là tự nhiên có ý thức pháp luật. Do vậy, cần phải thấy rằng, *một mặt*, ý thức pháp luật có mối liên hệ với các hình thái ý thức xã hội khác, và *mặt khác*, ý thức pháp luật có những nét đặc thù riêng biệt độc lập tương đối với các hình thái ý thức xã hội khác.

- Là một trong những hình thái ý thức xã hội, ý thức pháp luật tuân thủ những quy luật của ý thức xã hội nói chung. Đó là ý thức pháp luật chịu sự tác động của các điều kiện sinh hoạt vật chất của xã hội. Đồng thời, ý thức pháp luật được đặc trưng bởi tính độc lập tương đối của nó.

+ *Thứ nhất,* các hình thái ý thức xã hội khác không những phản ảnh trạng thái của các quan hệ xã hội mà còn phản ảnh khuynh hướng phát triển của nó. Sự phản ảnh vượt trội các quan hệ xã hội phụ thuộc vào trình độ nhận thức các quy luật khách quan. Trong khi đó ý thức pháp luật phần lớn lại lạc hậu hơn so với trình độ phát triển của tồn tại xã hội.

+ *Thứ hai,* ý thức pháp luật có sự tác động qua lại với các hình thái ý thức xã hội khác. Theo cách của mình, các hình thái ý thức xã hội đều phản ảnh và đánh giá các hiện tượng xã hội theo các đặc trưng riêng. Thông qua đó, các hình thái ý thức xã hội tác động lẫn nhau nhằm xác định mục đích, tiêu chuẩn của hành vi phù hợp với hình thái ý thức của mình. Từ đó

các chủ thể sản sinh ra các hành vi phù hợp. Thí dụ: sự tác động của ý thức pháp luật đối với ý thức đạo đức, những định hướng đạo đức, những quan điểm về thiện - ác, về công bằng hay không công bằng, thông qua nội dung của các quan niệm, quan điểm về pháp luật, trong đại đa số trường hợp, ý thức pháp luật làm cơ sở cho sự hình thành ý thức đạo đức.

+ *Thứ ba,* ý thức pháp luật có tính kế thừa sâu sắc. Từ thế hệ này đến thế hệ khác, các tư tưởng, quan điểm được lần lượt kế thừa và phát triển. Các tư tưởng quan điểm của pháp luật tiến bộ của xã hội này có thể sử dụng trong một xã hội khác.

+ *Thứ tư,* ý thức pháp luật tác động trở lại đối với các quan hệ xã hội như là một nhân tố tích cực tạo khả năng thay đổi các quan hệ xã hội, hoặc ngược lại như là một lực lượng kìm hãm sự phát triển các quan hệ xã hội.

- Tính độc lập tương đối của ý thức pháp luật do nội dung của nó bao gồm những quan điểm thịnh hành trong xã hội, phản ánh quan niệm, thái độ của con người đối với pháp luật hiện hành, pháp luật đã qua, cũng như pháp luật cần phải có; phản ánh quan niệm về quyền và nghĩa vụ, về tính hợp pháp hay không hợp pháp của hành vi xử sự, về tính công bằng hay không công bằng của những quy phạm pháp luật. Điều đó chỉ ra rằng, ý thức pháp luật khác với các hình thái ý thức

xã hội khác. Thí dụ: ý thức pháp luật khác với ý thức đạo đức ở một điểm cơ bản là ý thức đạo đức không bao gồm quan điểm, quan niệm của con người về quyền mà chỉ có nghĩa vụ. Tuy nhiên, nghĩa vụ đạo đức cũng khác với quan niệm về nghĩa vụ pháp luật. Nghĩa vụ đạo đức như là một nghĩa vụ nội tâm, tự nguyện, còn nghĩa vụ pháp luật được coi như là một nghĩa vụ mang tính áp đặt từ bên ngoài buộc con người phải xử sự.

2. Tính giai cấp của ý thức pháp luật

Trong lý luận thường nảy sinh câu hỏi giữa ý thức pháp luật và pháp luật thì cái nào có trước? Ý thức pháp luật phản ánh cái gì, xét riêng trong mối quan hệ giữa ý thức pháp luật và pháp luật thì rõ ràng ý thức pháp luật có trước pháp luật. Pháp luật là vật chất hoá ý thức pháp luật, biến ý thức pháp luật thành các quy phạm pháp luật thực định. Vậy, cái gì có trước ý thức pháp luật? Cái nảy sinh trước ý thức pháp luật đó là đời sống pháp luật. Đời sống pháp luật, trước hết là nhu cầu điều chỉnh hành vi xử sự của con người nhằm tạo lập một trật tự xã hội nhất định. Hành vi của con người không diễn ra một lần mà thường lặp lại, tái diễn nhiều lần. Từ đó nảy sinh nhu cầu điều chỉnh các hành vi xử sự của con người. Nhu cầu sử dụng các quy tắc để điều chỉnh hành vi của con người trong đời sống cộng đồng ra đời rất sớm. Nhu cầu này, trong xã hội có giai

cấp, được các giai cấp nhận thức và hình thành ý thức pháp luật của các giai cấp mình.

Đời sống pháp luật, mà trước hết là nhu cầu điều chỉnh hành vi của con người trong đời sống cộng đồng vốn mang tính khách quan. Nhưng các giai cấp khác nhau, nhìn nhận nhu cầu đó từ nhiều góc độ khác nhau. Trong một xã hội có nhiều giai cấp thì ý thức pháp luật cũng khác nhau, thậm chí ý thức pháp luật của một giai cấp cũng không thuần nhất. Trong xã hội, ý thức pháp luật giữ địa vị thống trị là ý thức pháp luật của giai cấp nắm quyền lực nhà nước. Các giai cấp bị trị chịu ảnh hưởng và tác động của ý thức pháp luật của giai cấp thống trị. Tuy nhiên, trong xã hội tư sản, khi mà chính đảng của giai cấp vô sản ra đời và có chủ nghĩa Mác - Lênin dẫn đường thì ý thức pháp luật của bộ phận tiên tiến trong giai cấp vô sản có thể vươn tới trình độ tự giác, độc lập với hệ ý thức pháp luật tư sản và thoát ly khỏi ảnh hưởng của ý thức đó.

- Ý thức pháp luật xã hội chủ nghĩa với tính cách là một hình thái ý thức xã hội hình thành và phát triển qua một số giai đoạn sau:

+ Giai đoạn đầu, ý thức pháp luật của giai cấp vô sản hình thành trong xã hội cũ, người mang ý thức pháp luật mới đó là những người vô sản tiên tiến được vũ trang bởi học thuyết Mác - Lênin. Khi đề cập đến ý

thức của giai cấp vô sản, Ph.Ăngghen viết: mỗi giai cấp đấu tranh cần phải "hình thành các yêu sách của mình như là những đòi hỏi mang đặc trưng pháp luật ở dưới dạng cương lĩnh".

+ Sau là khi giai cấp vô sản và quần chúng nhân dân lao động giành được chính quyền, ý thức pháp luật vô sản trở thành ý thức pháp luật của giai cấp cầm quyền. Tuy nhiên, ý thức pháp luật ở giai đoạn đầu mới giành được chính quyền phát triển chậm chạp, đôi khi còn phải sử dụng pháp luật cũ miễn là không trái với lợi ích của xã hội mới.

Như vậy, ý thức pháp luật vô sản đã hình thành ngay trong lòng xã hội cũ, nhưng với tính cách là một hình thái ý thức xã hội độc lập thì ý thức pháp luật xã hội chủ nghĩa chỉ hình thành và phát triển cùng với sự ra đời và phát triển nhà nước xã hội chủ nghĩa, phản ảnh đời sống và nhu cầu pháp luật của xã hội đó. Ý thức pháp luật vô sản trước khi ra đời nhà nước xã hội chủ nghĩa thường mang tính bộ phận và thể hiện thái độ phê phán đối với pháp luật của xã hội cũ, chưa phải là ý thức pháp luật xã hội chủ nghĩa với ý nghĩa hoàn chỉnh. Cùng với quá trình xây dựng nhà nước xã hội chủ nghĩa, ý thức pháp luật xã hội chủ nghĩa cũng từng bước phát triển và loại bỏ dần ảnh hưởng của các hình thái ý thức pháp luật khác.

3. Cấu trúc của ý thức pháp luật

- Xét về mặt cấu trúc, ý thức pháp luật gồm hai bộ phận: tư tưởng pháp luật và tâm lý pháp luật. Trong đời sống hàng ngày, ý thức của con người phản ảnh đời sống pháp luật. Sự phản ảnh đó có thể nảy sinh trực tiếp, trực diện mang tính chất hời hợt, phiến diện, hoặc là sự phản ảnh gián tiếp nhưng sâu sắc dưới dạng các quan điểm, tư tưởng từ đời sống pháp luật.

- Tư tưởng pháp luật đó là tổng hợp các tư tưởng, quan điểm, lý thuyết phản ảnh đời sống pháp luật một cách sâu sắc và hình thành một cách tự giác. Các tư tưởng, quan điểm, lý thuyết về đời sống pháp luật chủ yếu là nói về vai trò, bản chất giai cấp, các thuộc tính, giá trị xã hội của pháp luật, về mối quan hệ giữa pháp luật với dân chủ, bình đẳng, công bằng tự do của con người, về sáng tạo và thực hiện pháp luật...

- Tâm lý pháp luật hình thành một cách tự phát dưới dạng tình cảm, tâm trạng, cảm xúc đối với đời sống xã hội hiện thời. Sự tồn tại của tâm lý pháp luật quan hệ chặt chẽ với thuộc tính vốn có của tâm lý con người, là phản ứng trực tiếp, trực diện với các hiện tượng tồn tại bên ngoài. Tâm lý pháp luật thường biểu hiện ở các dạng sau đây:

+ *Tình cảm pháp luật:* phần lớn tình cảm pháp luật được hình thành dưới ảnh hưởng của giao tiếp xã

hội. Vì vậy, định hướng các hoạt động xã hội nhằm hình thành các tình cảm pháp luật đúng đắn cho các nhóm người tương ứng có ý nghĩa quan trọng trong việc hình thành ý thức pháp luật. Trong tình cảm pháp luật có những yếu tố ít nhiều bền vững. Thí dụ dưới ảnh hưởng của pháp luật phong kiến thực dân cũ và mới, với những hình phạt tàn ác dã man, nên hình thành tâm lý sợ hãi pháp luật của người dân nước ta.

+ *Tâm trạng* là yếu tố rất linh động của tâm lý pháp luật. Tuy nhiên, có thể hướng dẫn một cách có ý thức tâm trạng pháp luật dưới sự tác động của tư tưởng pháp luật. Thí dụ có thể hướng dẫn tâm trạng thờ ơ lãnh đạm đối với các vi phạm pháp luật ở các nơi công cộng trở thành tâm trạng, tình cảm không khoan dung đối với các hành vi ấy.

+ *Tự đánh giá của cá nhân* là một yếu tố đặc biệt quan trọng của tâm lý pháp luật. Tự đánh giá đó là thái độ đối với hành vi của mình từ quan điểm phù hợp với quy phạm pháp luật hiện hành. Tự đánh giá có thể biểu hiện dưới dạng thái độ thoả mãn với hành vi của mình hay là thái độ phủ nhận đối với nó. Trong một số trường hợp, tự đánh giá biểu hiện dưới dạng các cảm xúc như xấu hổ, buồn lo... Xấu hổ đó là ý thức bên trong của thái độ không chấp nhận đối với một hành vi nào đó trước người khác. Cảm xúc xấu hổ trong một mức độ nào đó điều chỉnh hành vi của con người.

+ *Xúc động* cũng là một yếu tố của tâm lý pháp luật. Đây là biểu hiện cao của lương tâm con người. Những xúc động đúng đắn đối với pháp luật nhiều lúc có ý nghĩa phòng ngừa những hành vi lệch khỏi những chuẩn mực pháp luật.

- Giữa tư tưởng pháp luật và tâm lý pháp luật có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Cần phải nhấn mạnh rằng, tâm lý pháp luật không phải là bậc hai trong mối quan hệ với tư tưởng pháp luật là bậc một. Đây là hai bộ phận của ý thức pháp luật tồn tại trong mối quan hệ tác động qua lại lẫn nhau rất chặt chẽ.

+ Tâm lý pháp luật một mặt phụ thuộc vào đặc điểm và trình độ lý luận của cá nhân.

+ Sự phát triển tư tưởng lý luận pháp luật lại liên quan chặt chẽ với tâm lý pháp luật. Tâm lý pháp luật là nguồn sữa nuôi sống hệ tư tưởng. Lênin cho rằng: "Thiếu cảm xúc, con người không thể và không bao giờ tìm kiếm được chân lý"[1]. Tâm lý pháp luật của cá nhân thông thường quy định tư tưởng pháp luật của cá nhân.

- Xét từ trình độ, ý thức pháp luật có thể chia ra ý thức pháp luật thông thường và ý thức pháp luật khoa học.

+ Ý thức pháp luật thông thường là kinh nghiệm của chủ thể nhận thức về việc xử lý các thông tin pháp luật, về khả năng giải thích các sự kiện pháp lý cũng

---

1. V.I Lênin: *Toàn tập*, t. 25, tr. 112.

như tập quán, thói quen, tiêu chuẩn hành vi. Không nên đồng nhất ý thức pháp luật này với tâm lý pháp luật. Bởi vì ý thức pháp luật thông thường đã chứa đựng các yếu tố của tư tưởng pháp luật. Tuy nhiên ý thức pháp luật này hình thành từ việc phản ảnh mối liên hệ bên ngoài của các hiện tượng pháp luật với tư cách là các sự kiện riêng biệt của hiện thực đời sống pháp luật mà không phải là mối liên hệ bên trong, là tổng số các mối liên hệ của đời sống pháp luật. Nó chưa có khả năng đi sâu vào bản chất của đời sống pháp luật.

Mặc dầu là ý thức pháp luật thông thường nhưng lại có ý nghĩa xã hội quan trọng trong việc hình thành hành vi pháp luật của một nhóm hay một tập thể người. Trong đa số trường hợp ý thức pháp luật này lại góp phần nâng cao sự hiểu biết pháp luật của quần chúng nhân dân lao động sớm hơn là lý luận khoa học.

+ Ý thức pháp luật khoa học được đặc trưng trước hết là ý thức tồn tại dưới dạng lý luận, quan điểm về bản chất của pháp luật về sự tác động qua lại giữa pháp luật với các hiện tượng xã hội khác, về vai trò của cơ chế điều chỉnh pháp luật. Ý thức pháp luật khoa học có vai trò hướng dẫn, chỉ đạo ý thức pháp luật thông thường.

- Xét từ chủ thể mang ý thức pháp luật, có thể chia ý thức pháp luật thành ý thức pháp luật cá nhân,

ý thức pháp luật tập thể (nhóm người) và ý thức pháp luật xã hội.

- Ý thức pháp luật cá nhân là ý thức pháp luật của mỗi người hình thành dưới ảnh hưởng của các quan hệ pháp luật mà cá nhân sinh sống dưới sự tác động vốn có của tâm lý của nó. Vị trí xã hội, trình độ văn hoá, môi trường sống khác nhau quy định sự khác nhau về trình độ ý thức pháp luật của cá nhân.

+ Ý thức pháp luật nhóm (tập thể) phản ảnh đặc điểm ý thức pháp luật của các nhóm người tương ứng. Tính cộng đồng về lợi ích của các thành viên trong tập thể, đặc biệt là ảnh hưởng qua lại giữa các cá nhân riêng biệt trong một tập thể quyết định sự thống nhất ý thức pháp luật đối với các quy phạm pháp luật hiện hành, đối với các sự kiện pháp lý xảy ra xung quanh mình...

+ Ý thức pháp luật xã hội phản ảnh quan hệ đối với pháp luật của một xã hội. Ý thức pháp luật xã hội của nhà nước xã hội chủ nghĩa thể hiện mối quan hệ thừa nhận giá trị xã hội của pháp luật, như là lợi ích của tất cả và của mỗi người.

Do đó, ý thức pháp luật xã hội một mặt đòi hỏi chất lượng cao của hoạt động xây dựng pháp luật và mặt khác đòi hỏi xã hội phải tuân thủ pháp luật hiện hành.

Ý thức pháp luật xã hội, ý thức pháp luật nhóm và ý thức pháp luật cá nhân có quan hệ tác động qua lại lẫn nhau. Ý thức pháp luật xã hội thể hiện và phản

ánh trong ý thức pháp luật nhóm và đến lượt mình ý thức pháp luật nhóm in dấu ấn lên ý thức pháp luật cá nhân.

4. Vai trò của ý thức pháp luật trong mối quan hệ với pháp luật

Ý thức pháp luật có vai trò trong việc xây dựng pháp luật, thực hiện, tuân thủ và tôn trọng pháp luật.

- Nói đến pháp luật là nói đến ý chí. Ý chí thuộc phạm trù ý thức. Ý chí của một người chính là năng lực chỉ huy và điều chỉnh những hành động của mình nhằm đạt được những mục đích đã định trước trên cơ sở tính toán tất cả hoàn cảnh thực tế khách quan. Ý chí thể hiện trong pháp luật là ý chí của giai cấp thống trị chứ không phải là ý chí của cá nhân, nhưng lại có quan hệ với ý chí của cá nhân. Mỗi cá nhân trong giai cấp thống trị với những hoàn cảnh xã hội nhất định có những lợi ích nhất định, thông qua các đại biểu của giai cấp mình mà nhận thức các lợi ích ấy, biến thành ý chí và bằng nhà nước trở thành pháp luật. Như vậy, ý chí là tiền đề của pháp luật. Pháp luật chính là vật chất hoá ý thức. Một giai cấp thống trị chỉ có thể xây dựng được một hệ thống pháp luật ngày càng hoàn chỉnh khi ý thức được một cách đầy đủ hiện thực khách quan của đời sống pháp luật. Vì vậy, ý thức pháp luật có vai trò

là tiền đề tư tưởng trực tiếp chỉ đạo xây dựng pháp luật.

Ý thức là hiện thực được nhận thức, nhưng không phải bao giờ cũng phản ảnh trùng khớp với hiện thực khách quan, do đó hiện thực khách quan có lúc bị phản ảnh sai lệch. Chính vì thế trong thực tiễn xây dựng pháp luật có những quy định pháp lý không phù hợp. Điều đó càng chứng tỏ ý thức pháp luật đúng đắn, đầy đủ có vai trò to lớn trong việc xây dựng pháp luật. Vì vậy đòi hỏi ý thức pháp luật cũng phải thường xuyên hoàn thiện và phát triển dựa trên những phương pháp nhận thức khoa học, để phản ảnh chính xác, kịp thời các yêu cầu của đời sống hiện thực.

Ý thức pháp luật là nhân tố rất năng động, thường xuyên bám sát thực tiễn của hiện thực luôn luôn biến đổi để kịp thời phát hiện, đề xuất, kiến nghị, sửa đổi, ban hành và hoàn thiện hệ thống pháp luật phù hợp với hiện thực khách quan.

- Vai trò của ý thức pháp luật đối với việc tuân thủ, tôn trọng và áp dụng pháp luật.

+ Ý thức pháp luật và pháp luật có quan hệ mật thiết với nhau. Điều đó không có nghĩa là khi ban hành pháp luật, mọi người đều có thái độ đúng đắn đối với pháp luật. Thái độ đúng đắn đối với pháp luật chỉ có thể hình thành, xây dựng trên cơ sở ý thức pháp luật đúng đắn, tức là phù hợp với ý thức đã được pháp luật

vật chất hoá. Vì vậy, ý thức pháp luật chẳng những có vai trò trong xây dựng pháp luật mà còn có vai trò trong việc tuân thủ và tôn trọng pháp luật. Do đó bồi dưỡng ý thức pháp luật có ý nghĩa quan trọng trong việc tuân thủ và tôn trọng pháp luật.

Áp dụng pháp luật đó là quá trình vận dụng cái chung (quy phạm pháp luật) để xem xét cách đánh giá cái riêng, cái cụ thể. Trong thực tiễn cái riêng, cái cụ thể lại rất đa dạng, phong phú. Đòi hỏi người áp dụng pháp luật phải phân tích cái riêng, tìm ra cái chung để áp dụng. Muốn thế, người áp dụng pháp luật phải hiểu biết nhiều, trong đó ý thức pháp luật là yếu tố quan trọng để áp dụng đúng đắn pháp luật trong cuộc sống.

II - GIÁO DỤC PHÁP LUẬT

1. Khái niệm giáo dục pháp luật

Một trong những vấn đề cơ bản của lý luận giáo dục pháp luật là làm rõ bản chất của giáo dục pháp luật. Đây là khái niệm xuất phát, quyết định nội dung của một loạt các khái niệm, phạm trù khác của lý luận và định hướng cho các hoạt động thực tiễn. Vì vậy, toàn bộ lý luận về giáo dục pháp luật phụ thuộc vào việc xác định bản chất và nội hàm của khái niệm xuất phát này.

Ở Việt Nam, cho đến nay, những vấn đề lý luận về giáo dục pháp luật chưa được nghiên cứu một cách

đầy đủ và có hệ thống. Bởi vậy, ngay khái niệm giáo dục pháp luật là gì vẫn chưa có quan niệm rõ ràng, nhất quán. Trong sách báo và trong thực tiễn hiện nay đang tồn tại một số khái niệm khác nhau về giáo dục pháp luật sau đây:

- *Thứ nhất,* một số cho rằng, giáo dục pháp luật là một bộ phận của giáo dục chính trị, tư tưởng và giáo dục đạo đức. Điều đó có nghĩa là nếu tiến hành giáo dục chính trị, tư tưởng hay đạo đức thì trên thực tế có thể đạt được sự tôn trọng pháp luật ở người lao động. Hay nói cách khác, sự hình thành ý thức pháp luật của quần chúng lao động được xem như là "sản phẩm phụ" của quá trình giáo dục chính trị hay giáo dục đạo đức. Giáo dục pháp luật được "hút " vào trong giáo dục chính trị, tư tưởng hay đạo đức.

- *Thứ hai,* một số khác lại đồng nhất giáo dục pháp luật với tuyên truyền, phổ biến hay giải thích pháp luật. Đây chỉ là công việc của công tác thông tin đại chúng, của bộ máy tuyên truyền.

- *Thứ ba,* một số người khác cực đoan hơn, lại cho rằng, không có khái niệm giáo dục pháp luật. Pháp luật là các quy tắc có tính bắt buộc chung, mọi người phải có nghĩa vụ tuân thủ. Do vậy, không thể đặt vấn đề giáo dục pháp luật. Cái gọi là giáo dục pháp luật thực chất chỉ là phổ biến pháp luật; nội hàm của nó

không bao hàm tuyên truyền, giải thích. Pháp luật không thể là cái gì đó có thuộc tính tuyên truyền, quảng cáo.

Tất cả các quan niệm nói trên, đều là phiến diện, giản đơn, một chiều, chưa thấy hết đặc thù của sự tác động hoặc giá trị xã hội vốn có của pháp luật. Vì vậy các quan niệm ấy hoặc đã vô tình hoặc cố ý hạ thấp vai trò và giá trị xã hội của pháp luật. Trong thực tiễn, các quan niệm đó đã không tạo ra khả năng (nếu không muốn nói là cản trở) triển khai hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật. Và tất nhiên, hiệu lực và hiệu quả của pháp luật sẽ bị giảm sút. Vì vậy tìm kiếm bản chất của khái niệm giáo dục pháp luật có ý nghĩa thực tiễn quan trọng.

Khái niệm giáo dục pháp luật thường xuất phát từ khái niệm giáo dục của khoa học sư phạm.

Theo nghĩa rộng, giáo dục đó là quá trình ảnh hưởng của những điều kiện khách quan (như chế độ xã hội, trình độ phát triển kinh tế, môi trường sống...) và cả của những tác động của nhân tố chủ quan (tác động tự giác, định hướng của nhân tố con người).

Theo nghĩa hẹp, giáo dục đó là quá trình tác động định hướng của nhân tố chủ quan lên khách thể giáo dục. Như vậy những ảnh hưởng hay tác động của các

yếu tố khách quan không nằm trong nội hàm của khái niệm giáo dục.

Trước hết, phải khẳng định rằng, giáo dục pháp luật là một khái niệm. Bởi vì, theo quan niệm giáo dục cả ở nghĩa rộng lẫn nghĩa hẹp của khoa học sư phạm thì con người nói chung là khách thể chịu ảnh hưởng và tác động của cả các điều kiện khách quan và cả các nhân tố chủ quan để hình thành ý thức, tình cảm và hành vi pháp luật. Nhưng theo lý luận chung, khái niệm giáo dục pháp luật thường được xây dựng theo nghĩa hẹp của khái niệm giáo dục trong khoa học sư phạm. Bởi vì:

- *Thứ nhất*, mặc dầu sự hình thành ý thức của con người là quá trình ảnh hưởng tác động thống nhất của các điều kiện khách quan lẫn các nhân tố chủ quan, nhưng những nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác-Lênin lẫn những nhà lý luận giáo dục đều phân biệt hai mặt của quá trình ấy. Về các điều kiện khách quan, C. Mác, Ph. Ăngghen, V.I. Lênin đều cho rằng, trong quá trình giáo dục, người lao động không được tách rời những điều kiện tồn tại của xã hội như chế độ kinh tế, chính trị với những giai đoạn cụ thể của sự phát triển xã hội ấy. Không có sự hoàn thiện "văn hoá trừu tượng của cá nhân" mà trước hết là sự thay đổi các điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội của đời sống con người sẽ tạo

ra khả năng phát triển đời sống tinh thần của quần chúng và ảnh hưởng đến chất lượng giáo dục. Vì vậy, nghiên cứu sự ảnh hưởng của các điều kiện khách quan lên việc hình thành ý thức con người được các nhà giáo dục học quan tâm trước tiên khi tiến hành hoạt động giáo dục. C.Mác là người đầu tiên khám phá ra tính không tưởng của các quan niệm về việc dường như xã hội có thể thay đổi nhờ vào chỉ một điều làm tốt hơn hệ thống giáo dục. V.I. Lênin cũng khẳng định rằng những người nông dân tin vào ưu thế của chính quyền Xôviết "không phải từ những quyển sách", không phải "bằng việc đọc các Sắc lệnh", điều đó có nghĩa là "cần phải thuyết phục một cách thực tế" đối với người nông dân. Tuy thừa nhận ảnh hưởng của các điều kiện khách quan là to lớn đối với việc hình thành ý thức của cá nhân con người, nhưng các nhà kinh điển lại nhấn mạnh tác động hàng đầu, cực kỳ quan trọng của nhân tố chủ quan, mà trước hết là hoạt động giáo dục định hướng, có tổ chức, có chủ định của các cơ quan của Đảng, nhà nước, các tổ chức xã hội. C. Mác đã viết: con người chính là sản phẩm của hoàn cảnh và giáo dục. Và do đó con người thay đổi vốn là sản phẩm của hoàn cảnh và giáo dục đã thay đổi. V.I Lênin cũng đã nhấn mạnh ý thức chính trị, ý thức pháp luật được hình thành trong quá trình giáo dục. Người cho rằng, giáo

dục là phương pháp hoạt động chính của các tổ chức Đảng và của các cơ quan nhà nước. Chủ tịch Hồ Chí Minh cũng đã nhiều lần nói rằng: Muốn xây dựng chủ nghĩa xã hội, trước hết cần phải có con người xã hội chủ nghĩa.

Như vậy, sự hình thành ý thức cá nhân của con người là sản phẩm của một quá trình phức tạp, trong đó có nhiều yếu tố cùng ảnh hưởng và tác động. Tuy thế, bao giờ cũng phải phân biệt các điều kiện khách quan là những nhân tố ảnh hưởng còn nhân tố chủ quan là những nhân tố tác động. Nhân tố ảnh hưởng có thể là tự phát theo chiều này hoặc chiều khác, còn nhân tố tác động bao giờ cũng là tự giác, có ý thức, có chủ định theo một hướng xác định.

- *Thứ hai,* xây dựng khái niệm giáo dục pháp luật xuất phát từ nghĩa hẹp của giáo dục có ý nghĩa trong việc phân biệt phạm trù giáo dục pháp luật với phạm trù hình thành ý thức pháp luật. Hai phạm trù này có quan hệ mật thiết với nhau nhưng không phải là một. Hoạt động giáo dục pháp luật đó chính là sự tác động chỉ của nhân tố chủ quan mà trước hết là hoạt động định hướng có tổ chức, có chủ định thành một hệ thống của nhiều chủ thể. Còn sự hình thành ý thức pháp luật là sản phẩm của cả các ảnh hưởng của điều kiện khách quan lẫn sự tác động định hướng của nhân tố chủ

quan. Sự phân biệt hai phạm trù đó có ý nghĩa quan trọng ở chỗ tạo ra khả năng giải quyết các vấn đề thực tiễn của hoạt động giáo dục pháp luật. Nếu thừa nhận khái niệm giáo dục pháp luật có nội hàm khác với khái niệm sự hình thành ý thức pháp luật thì việc xác định nội dung, phương hướng, hình thức, phương pháp, phương tiện giáo dục pháp luật chắc chắn sẽ rõ ràng, chính xác hơn nhiều. Thực tiễn chỉ ra rằng, kết quả của giáo dục chỉ đạt được khi xác định đúng đắn nội dung, hình thức, phương tiện và phương pháp giáo dục, đồng thời có nghệ thuật khéo léo định hướng các yếu tố đó phù hợp với từng giai đoạn, từng thời kỳ và đối với từng loại khách thể giáo dục khác nhau. Ngược lại, nếu buông trôi, thả lỏng thì các ảnh hưởng tiêu cực khách quan sẽ có điều kiện lan rộng.

- *Thứ ba,* xuất phát từ nghĩa hẹp của khái niệm giáo dục trong khoa học sư phạm để hình thành khái niệm giáo dục pháp luật cho phép chỉ ra mối quan hệ giữa "cái chung" và "cái riêng". Giáo dục pháp luật là "cái riêng ", cái đặc thù trong mối quan hệ với giáo dục nói chung là "cái chung", cái phổ biến. ***Cái riêng phải vừa mang những đặc điểm chung lại vừa phải thể hiện những nét đặc thù***. Vì vậy, giáo dục pháp luật vừa phải "hút vào" trong nó ***những nét chung của quá trình giáo dục, vừa sử dụng các hình thức và***

phương pháp của giáo dục nói chung lại vừa chứng tỏ mình có những nét riêng, đặc thù.

Giáo dục pháp luật là một hoạt động định hướng có những nét đặc thù. khác một cách tương đối với các dạng giáo dục khác, ở ba điểm sau đây:

- *Một là,* giáo dục pháp luật có mục đích riêng của mình. Đó là hoạt động nhằm hình thành tri thức, tình cảm và thói quen xử sự phù hợp với quy định của pháp luật.

- *Hai là,* giáo dục pháp luật có nội dung riêng của mình. Đó là sự tác động định hướng với nội dung cơ bản là chuyển tải tri thức của nhân loại nói chung, của một nhà nước nói riêng về hai hiện tượng nhà nước và pháp luật, trong đó pháp luật thực định là bộ phận cực kỳ quan trọng.

- *Ba là,* xét trên các yếu tố chủ thể, khách thể, đối tượng, hình thức và phương pháp giáo dục cũng có thể chỉ ra các nét đặc thù riêng có của giáo dục pháp luật. Thí dụ giáo dục pháp luật là quá trình tác động liên tục, thường xuyên, lâu dài hơn chứ không phải là sự tác động một lần của chủ thể lên đối tượng giáo dục. Vì thế giáo dục pháp luật trở thành sợi chỉ đỏ xuyên qua gia đình, trường học, các tập thể lao động, các tổ chức đảng, nhà nước và đoàn thể xã hội. Nhân tố con người với hành vi và hành động hợp pháp đóng vai trò chủ đạo trong quá trình tác động qua lại giữa người giáo

dục (chủ thể) với người được giáo dục (đối tượng). Người được giáo dục tức là người chịu sự tác động có tổ chức định hướng các thông tin pháp luật. Vì thế, hiểu biết trình độ, đặc biệt là đặc điểm nhân thân của người được giáo dục pháp luật là đòi hỏi hàng đầu đối với người giáo dục. Đồng thời, người giáo dục cần phải nắm vững tri thức pháp luật, biết cách chuyển tải nó mà hơn thế nữa phải là tấm gương, là hình mẫu trong việc tuân theo pháp luật. Bởi vì trong giáo dục pháp luật thì nguyên tắc "anh hãy làm giống như tôi" có ảnh hưởng to lớn lên người được giáo dục.

Tóm lại khái niệm giáo dục pháp luật xuất phát từ nghĩa hẹp của khái niệm giáo dục. Theo đó, ***giáo dục pháp luật là hoạt động định hướng có tổ chức, có chủ định của chủ thể giáo dục tác động lên đối tượng giáo dục nhằm mục đích hình thành ở họ tri thức pháp luật, tình cảm và hành vi phù hợp với các đòi hỏi của hệ thống pháp luật hiện hành.*** Như vậy, giáo dục pháp luật chỉ là một yếu tố của quá trình hình thành ý thức pháp luật ở cá nhân con người và đóng vai trò chủ đạo trong quá trình ấy. Hai khái niệm giáo dục pháp luật và hình thành ý thức pháp luật không đồng nhất về bản chất nhưng có quan hệ mật thiết với nhau. Khái niệm hình thành ý thức pháp luật có nội hàm rộng hơn khái niệm giáo dục pháp luật. Việc phân biệt này đối với nước ta càng có ý

nghĩa về mặt lý luận và thực tiễn. khi mà tri thức. tình cảm và thói quen xử sự theo pháp luật chưa có điều kiện về mặt khách quan đầy đủ và thuận lợi thì vai trò của nhân tố chủ quan hết sức quan trọng. Không thể chờ đợi, ỷ lại vào các điều kiện khách quan mà phải bằng nỗ lực chủ quan, tức là bằng hoạt động có tổ chức, có định hướng, có ý thức tự giác cao của chủ thể giáo dục nhằm hình thành tri thức. tình cảm và thói quen pháp luật ở đối tượng giáo dục. Với quan niệm đó, ***trong điều kiện hiện nay. ở nước ta, việc trang bị tri thức pháp luật, bồi dưỡng tình cảm và thói quen pháp luật cho nhân dân lao động là trách nhiệm của các tổ chức đảng, của tất cả các cơ quan trong bộ máy nhà nước, của các tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế***... (chủ thể của giáo dục ***), trong đó, trước hết thuộc về hệ thống các cơ quan có chức năng giáo dục, đào tạo con người.*** Con người không tổ chức định hướng giáo dục pháp luật trong hoạt động của mình là trái với bản chất của giáo dục và sẽ không thể hình thành được ý thức pháp luật ở người lao động.

2. Quan hệ giữa giáo dục pháp luật với giáo dục chính trị tư tưởng, giáo dục đạo đức và các dạng giáo dục khác

Giáo dục pháp luật có bản chất riêng, khác biệt với các dạng giáo dục khác nhưng nó phải được xem xét

là một dạng giáo dục trong hệ thống giáo dục. Vì vậy, giáo dục pháp luật phải được xem xét trong mối quan hệ hệ thống. Nghiên cứu mối quan hệ hệ thống với các dạng giáo dục gần gũi nó như giáo dục chính trị, tư tưởng, đạo đức, kinh tế... giúp chúng ta tìm hiểu ***những nét riêng, chung, những điểm tiếp cận, những sự tác động qua lại bổ sung và những kênh ảnh hưởng lẫn nhau.***

Giáo dục là một hệ thống phức tạp, bao gồm nhiều dạng, nhiều nhánh, nhiều hình thức, phương pháp và phương tiện khác nhau tác động lên ý thức con người.

Giáo dục pháp luật là một dạng trong hệ thống giáo dục chung đó, nên nó có ***mối quan hệ với tất cả các dạng khác nhau của hệ thống. Cùng với điều đó và vì điều đó mà giáo dục pháp luật hướng đến điều chỉnh được hành vi của con người, điều chỉnh được mối quan hệ giữa cá nhân với những người khác. Giáo dục pháp luật liên kết một cách hữu cơ và tương hỗ với các dạng giáo dục khác,*** trước hết, là các dạng giáo dục có cùng mục đích tác động lên hành vi của con người, lên sự hợp lý của hành vi trong mối quan hệ với xã hội. Đó chính là các dạng giáo dục chính trị, đạo đức, lao động, kinh tế.

- *Giáo dục pháp luật tác động tương hỗ một cách sâu sắc với giáo dục chính trị, tư tưởng.* Không phải ngẫu nhiên mà V.I Lênin nhấn mạnh: "Luật là biện pháp chính trị, là chính trị"[1], ý chí của nhân dân trong việc củng cố và bảo vệ những lợi ích căn bản của mình thường được thể chế thành các quy tắc của luật. Hiện nay, đường lối chính trị của Đảng ta - chỗ dựa của đổi mới mọi mặt về chính trị, kinh tế, xã hội đã đi vào tất cả các mặt của hoạt động lập pháp, chỉ đạo nội dung của pháp luật. Có thể thấy rằng, mỗi một quy phạm pháp luật đều là phương tiện để củng cố ghi nhận một giá trị xã hội, một quy tắc mà xã hội cần, xã hội ủng hộ, nhằm bảo vệ không những lợi ích của nhà nước mà còn của mỗi người công dân. Bởi vậy, khi thực hiện giáo dục pháp luật tạo ra khả năng cho việc giáo dục chính trị, hình thành ở đối tượng giáo dục những quan hệ giá trị xác định đối với chính trị. Ngược lại, giáo dục chính trị có những sự đan xen nhất định trong nội dung của mình những tư tưởng pháp lý. Trong quá trình giáo dục chính trị không thể không sử dụng một vài hiện tượng pháp lý cụ thể, những quan điểm chính trị pháp lý nhất định. Chính vì thế giáo dục chính trị kích thích lợi ích trong việc điều chỉnh pháp luật, củng cố quan hệ tích cực của con người đối với những đòi hỏi của pháp

---

1. *Sđd,* t. 30, tr. 99.

luật. Mối quan hệ đan xen, qua lại phức tạp và chặt chẽ giữa giáo dục pháp luật và giáo dục chính trị đòi hỏi các chủ thể ***giáo dục phải kết hợp và bổ sung cho nhau trong quá trình giáo dục.***

- Giữa pháp luật và đạo đức (phù hợp với tiến bộ xã hội) có sự đan xen về nội dung. Các quan niệm về công bằng, thiện ác, nhân đạo, tự do, lương tâm, danh dự.... không có sự đối lập giữa pháp luật và đạo đức. Pháp luật là chỗ dựa và là cơ sở của việc hình thành đạo đức mới. Các nguyên tắc căn bản của đạo đức mới được thể chế hoá thành các quy phạm pháp luật. Do đó, pháp luật bảo vệ và phát triển đạo đức, bảo vệ tính công bằng, chủ nghĩa nhân đạo, tự do, lòng tin và lương tâm con người. Vì vậy, giáo dục đạo đức tạo nên khả năng thiết lập trong đời sống thực tiễn những nguyên tắc của đạo đức, củng cố các nghĩa vụ đạo đức, thiết lập quan hệ không dung thứ với các biểu hiện chống đối xã hội, bảo vệ hạnh phúc gia đình, bồi dưỡng thế hệ trẻ, kích thích sự giúp đỡ đồng chí, tính lương thiện, thật thà.

Có thể thấy một số mặt nhất quán trong giáo dục pháp luật và giáo dục đạo đức tác động lên con người sau đây:

+ Tác động vào lòng tin đối với sự cần thiết tuân theo những nguyên tắc cơ bản của đạo đức mới.

+ Tác động vào lòng tin đối với giá trị xã hội của pháp luật.

+ Tác động vào lòng tin đối với những quy phạm pháp luât và đạo đức trong đời sống thực tế hàng ngày, hướng đến hoàn thiện những mối quan hệ lẫn nhau giữa con người.

Giáo dục đạo đức đó là một quá trình phức tạp của một chuỗi những tác động bên ngoài lên cấu trúc tâm lý của cá nhân nhằm hướng đến hình thành mục đích, sự định hướng giá trị, những nét đặc trưng về phẩm chất, ý chí của đạo đức mới. Do vậy, giáo dục pháp luật cùng với giáo dục đạo đức bảo đảm sự điều chỉnh bên ngoài đối với hành vi của con người. Bởi vì lòng tin sẽ chuyển thành mục đích, định hướng gía trị và thành hành động. Như vậy, sự thống nhất của giáo dục pháp luật và giáo dục đạo đức được thể hiện cuối cùng ở hành vi hợp pháp. Nhận thức sâu sắc sự thống nhất này có ý nghĩa thực tiễn to lớn. Bởi vì, sự tác động tổ hợp của hai dạng giáo dục được tăng cường, ***tính toán sự tác động tổ hợp này khi lập kế hoạch chặt chẽ thì khi tổ chức thực hiện chắc chắn sẽ có các biện pháp phối hợp hữu hiệu nhằm đạt đến mục đích cuối cùng là hình thành hành vi hợp pháp.*** Do đó, trong hoạt động thực tiễn, các tổ chức đảng, các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế xã hội là những chủ thể giáo dục cần phải ***tìm kiếm các biện pháp giáo***

dục pháp luật và đạo đức với tư cách là các biện pháp bổ sung hữu cơ cho nhau nhằm bảo đảm tăng cường sự tác động lên tình cảm, hình thành hành vi hợp pháp, hợp đạo đức ở con người.

- Hiện nay nước ta đang đẩy mạnh hoạt động giáo dục kinh tế trong mối quan hệ với sự nghiệp đổi mới căn bản tư duy kinh tế và quản lý kinh tế. Tất nhiên, nội dung hàng đầu của giáo dục kinh tế là những tri thức, những hình thức, phương pháp và cơ cấu kinh tế... Đặc biệt quan trọng là những tư duy và phương pháp kinh tế mới như hạch toán, tiền tệ, thị trường... để trên cơ sở đó tiến hành xây dựng các quan hệ kinh tế mới. Nhưng các quan hệ kinh tế ở mức độ nhất định được thể hiện thành các hình thức pháp lý, thiếu các hình thức pháp lý thích hợp thì các quan hệ kinh tế khó lòng thực hiện. Điều đó có nghĩa rằng, bên cạnh giáo dục kinh tế cần phải tiến hành giáo dục pháp luật, trong đó bao gồm cả việc giải thích, phổ biến, học tập nghiên cứu những văn kiện quy phạm pháp luật, đặc biệt là các văn kiện quy phạm liên quan trực tiếp đến việc điều chỉnh các quan hệ kinh tế.

Đồng thời giáo dục pháp luật có mối quan hệ với các dạng giáo dục khác như chính trị, đạo đức... Trong điều kiện đổi mới hiện nay, nghiên cứu mối quan hệ tổ hợp, đan xen giữa các dạng giáo dục có ý nghĩa lý luận và thực tiễn cấp bách. Bởi vì, ***tính tổ hợp, đan xen ấy***

đang đòi hỏi một phương pháp tổ hợp đối với công tác giáo dục, tức là thực tiễn đang đòi hỏi sự thống nhất chặt chẽ giữa các dạng giáo dục. Điều đó chỉ ra rằng, khi tiến hành giáo dục pháp luật, đòi hỏi các chủ thể giáo dục phải ***thường xuyên tính đến sự tác động qua lại của các yếu tố khác nhau thuộc hệ thống giáo dục. Việc giáo dục pháp luật chỉ có thể hoàn thành và có hiệu quả trong mối quan hệ thống nhất tổ hợp của cả hệ thống giáo dục.*** Tất cả các dạng giáo dục cần phải được tiến hành đồng thời và cùng tác động qua lại lẫn nhau.

Đồng thời phải khẳng định rằng, ***giáo dục pháp luật có tính độc lập tương đối.*** Nó phải được thừa nhận là một dạng giáo dục độc lập trong hệ thống giáo dục, vì giáo dục pháp luật ***có cấu trúc bên trong riêng biệt*** của mình:

- *Thứ nhất,* có mục đích riêng của mình.

- *Thứ hai,* các chủ thể giáo dục đa dạng, phong phú, có đặc điểm và đòi hỏi riêng.

- *Thứ ba,* các hình thức và phương tiện sử dụng để đạt được mục đích cũng có những nét riêng biệt.

- *Thứ tư,* nội dung và phương pháp giáo dục cũng mang những nét đặc thù riêng.

Hiện nay ở nước ta, mặc dù trong các văn bản của Đảng và nhà nước đã thừa nhận giáo dục pháp luật là

một phương hướng giáo dục độc lập, song trên thực tế luận điểm này ***chưa được ăn sâu bám rễ chắc chắn trong đời sống nhà nước và xã hội***. Vì vậy, cấu trúc bên trong của nội dung giáo dục pháp luật chưa hình thành một cách rõ rệt. *Một mặt,* chưa thấy rõ mục đích của giáo dục pháp luật, *mặt khác,* chưa nghiên cứu tìm kiếm nội dung, hình thức, phương pháp, phương tiện thích hợp. Ý thức tâm lý của chủ thể giáo dục pháp luật thì bàng quan, chờ đợi, thậm chí chưa xác định tư cách chủ thể của mình.

Việc thừa nhận tính độc lập tương đối của giáo dục pháp luật có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Trước hết, cần phải khẳng định rằng, ***không thể hoà lẫn giáo dục pháp luật vào trong các dạng giáo dục khác*** (như giáo dục chính trị, đạo đức) ***với hy vọng thông qua các dạng giáo dục này để đạt mục đích của mình.*** Tính biện chứng đòi hỏi phải phân biệt và nhận ra cái riêng trong cái chung, nhận ra cái duy nhất trong cái đặc thù. Điều đó chỉ ra rằng, cùng với tính hệ thống và tổ hợp của quá trình giáo dục, ***cần phải phân biệt một cách rõ ràng các dạng khác nhau của giáo dục. Có như vậy mới tính toán được các đặc điểm, hình thành các mục đích, tìm kiếm được các hình thức, phương pháp, nội dung phù***

hợp, chỉ ra được hiệu quả đạt được của quá trình giáo dục. Thực tiễn đã chỉ ra rằng việc thực hiện và tuân thủ pháp luật không đơn giản, nếu thiếu một phương hướng giáo dục có tính độc lập là giáo dục pháp luật thì không giải quyết được công việc đó. ***Cả giáo dục chính trị và giáo dục đạo đức dù sử dụng tất cả các khả năng to lớn và sức mạnh tác động kỳ diệu của chúng cũng không thể thay thế được giáo dục pháp luật - một dạng giáo dục có mục đích, nội dung, hình thức, phương pháp và phương tiện thực hiện riêng của mình.*** Nhưng lợi ích và nhiệm vụ của sự nghiệp đổi mới đang đòi hỏi một cách khẩn thiết phải phân biệt giáo dục pháp luật như là một cấu trúc riêng của sự tác động lên ý thức và hành vi của con người.

Thừa nhận tính độc lập tương đối của giáo dục pháp luật còn có ý nghĩa thực tiễn ở chỗ:

- *Thứ nhất,* đối với các cơ quan, tổ chức chuyên trách làm công tác giáo dục đào tạo, đặc biệt là chuyên trách giáo dục - pháp luật, chẳng những cho phép mà còn đòi hỏi và bắt buộc phải sử dụng và tìm kiếm các hình thức, phương pháp, nội dung... đặc thù cho quá trình giáo dục.

- *Thứ hai,* đối với các cơ quan và tổ chức có chức năng kinh tế - xã hội bắt buộc phải định hướng giáo dục pháp luật trong quá trình thực hiện chức năng của mình.

- *Thứ ba,* đối với các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp, buộc phải đem vào nội dung hoạt động của mình định hướng giáo dục pháp luật. Thực tiễn chỉ ra rằng, các hoạt động lập pháp, lập quy, áp dụng và bảo vệ pháp luật nếu định hướng hoạt động của mình vào việc giáo dục pháp luật thì đây là những "kênh " cung cấp tri thức, bồi dưỡng tình cảm và hướng dẫn hành vi hợp pháp tốt nhất.

3. Mục đích của giáo dục pháp luật

Một trong những yếu tố tạo nên cấu trúc bên trong đặc thù của giáo dục pháp luật là mục đích của nó. Việc khám phá các mục đích xã hội cần phải đạt được trong quá trình giáo dục pháp luật chiếm vị trí quan trọng trong lý luận giáo dục pháp luật. Bởi vì các phạm trù, nội dung, hình thức, phương pháp của giáo dục pháp luật trong nhiều trường hợp phụ thuộc vào việc xác định những mục đích xã hội nào được đặt trước quá trình giáo dục. Chẳng hạn, truyền bá tri thức pháp luật được coi là mục đích của giáo dục pháp luật thì khi đó giáo dục pháp luật có thể xem là đồng nhất với hình thức dạy và học pháp luật. Nếu mục đích của giáo dục

pháp luật chỉ là nhằm hình thành lòng tin vào pháp luật ở người lao động thì khi đó giáo dục pháp luật chỉ hạn chế trong việc lựa chọn các phương pháp, phương tiện tác động hướng đến về cơ bản vào yếu tố ý thức tình cảm của cá nhân con người mà không đụng đến các mặt khác của đối tượng tác động. Nếu cho rằng, phòng ngừa vi phạm pháp luật là mục đích của giáo dục pháp luật thì chắc chắn chủ thể và khách thể sẽ được rút ngắn phạm vi, số lượng, các phương tiện và phương pháp giáo dục pháp luật. Rõ ràng, xác định đúng đắn, chính xác hay phiến diện, sai lầm mục đích của giáo dục pháp luật đều có ảnh hưởng đến chất lượng tốt hay xấu của giáo dục pháp luật. Bởi vì việc xác định mục đích của giáo dục pháp luật quy định việc xác định hình thức, phương tiện, phương pháp và nội dung của giáo dục.

Ngoài ý nghĩa quan trọng nói trên, mục đích của giáo dục pháp luật còn giúp cho việc xác định hiệu quả của quá trình giáo dục. Không dựa vào mục đích của giáo dục pháp luật, chẳng những không thể đánh giá mà còn không thể tiến hành tìm kiếm các chỉ số xác định hiệu quả của giáo dục pháp luật.

Khi tiến hành tìm kiếm và xác định mục đích của giáo dục pháp luật sẽ làm xuất hiện các kiến giải khác nhau. Một số người cho rằng, giáo dục pháp luật có mục đích rất rộng rãi bao gồm từ việc hình thành thái

độ đúng đắn đối với lao động và sở hữu xã hội, bồi dưỡng tình cảm làm chủ, tình đồng chí, chủ nghĩa yêu nước cho đến hình thành thói quen tuân theo những quy phạm pháp luật, củng cố pháp chế, thiết lập trật tự pháp luật. Một số khác lại xác định rằng pháp luật biểu hiện các quan điểm chính trị, thể hiện các nguyên tắc đạo đức về công bằng, nhân đạo... vì thế mục đích của giáo dục pháp luật là tạo ra khả năng lớn lên của văn hóa chính trị ở công dân, thiết lập trong ý thức công dân các quan điểm đạo đức chính thống. Một kiến giải khác lại cho rằng, giáo dục pháp luật có mục đích nhận thức, tình cảm và hành vi hợp pháp ở người lao động. Mục đích nhận thức bao gồm tri thức về các quy phạm pháp luật, những quan niệm về chúng và cách đánh giá về mặt pháp lý các sự kiện xã hội. Mục đích cảm xúc (tình cảm) bao gồm tình cảm công bằng, tình cảm trách nhiệm và tình cảm pháp chế. Mục đích hành vi bao gồm hành vi tham gia của công dân vào các quá trình hoạt động pháp luật của nhà nước, lựa chọn các phương án của hành vi và hình thành thói quen tuân theo pháp luật. Cuối cùng, một số tác giả cho rằng, giáo dục pháp luật chỉ có một mục đích chung là " nâng cao trình độ ý thức pháp luật ở người lao động, phát triển toàn diện văn hoá pháp lý ở họ" hoặc chỉ là "sự hình thành lòng tin sâu sắc vào sự cần thiết tuân theo pháp

luật ", hoặc "bảo đảm hành vi hợp pháp tự giác " hoặc "củng cố pháp chế và trật tự pháp luật ".

Nhiều nhà khoa học cho rằng, tất cả các ý kiến nói trên về mục đích giáo dục pháp luật chưa phải là tối ưu nhìn từ phương diện lý luận và thực tiễn của vấn đề. Bởi vậy ý kiến chung nhấn mạnh cần phải xác định mục đích giáo dục pháp luật như thế nào ***phản ánh được mong đợi cụ thể của xã hội, phù hợp với các điều kiện khách quan và chủ quan của xã hội để khả năng đạt được nó là hiện thực, phản ánh được mối quan hệ trực tiếp với thực tiễn hoạt động giáo dục pháp luật giúp cho việc xác định và nâng cao được hiệu quả của hoạt động đó***. Dựa vào ý kiến chung đó, đáp ứng mong đợi của xã hội đáp ứng được nhu cầu với thực tiễn và giúp ích cho việc đánh giá, nâng cao hiệu quả giáo dục pháp luật ở nước ta trong từng thời kỳ ta thấy có mấy mục đích sau:

- *Một là,* trang bị, cung cấp, bồi dưỡng và nâng cao tri thức pháp luật xuất phát từ đòi hỏi của các đối tượng giáo dục khác nhau phù hợp với các điều kiện và hoàn cảnh cụ thể.

- *Hai là,* hình thành lòng tin vào pháp luật.

- *Ba là,* xây dựng thói quen vững chắc xử sự theo những đòi hỏi của pháp luật.

Trong lý luận cũng như trong thực tiễn giáo dục pháp luật còn nảy sinh quan niệm cho rằng, các mục đích của giáo dục pháp luật có một trật tự thứ bậc. Thường chia ra ba bậc khác nhau sau đây:

- Bậc 1, là hình thành hệ thống tri thức pháp luật được gọi là mục đích gần.

- Bậc 2, là hình thành lòng tin vào pháp luật gọi là mục đích giữa hay là mục đích trung gian.

- Bậc 3, là hình thành động cơ, thói quen của hành vi tích cực pháp luật và hợp pháp gọi là mục đích cuối cùng.

Việc phân chia thứ bậc của các mục đích giáo dục pháp luật như nói trên có ưu điểm là phản ánh được con đường vận động của quá trình giáo dục, ***cho phép tính toán chính xác hơn điểm đặc thù của giáo dục pháp luật trong hệ thống các dạng giáo dục thống nhất***. Tuy nhiên, theo chúng tôi, việc phân chia thành các mục đích gần, mục đích trung gian, mục đích cuối cùng ***không phản ánh được cấu trúc bên trong thống nhất của quá trình giáo dục pháp luật***. Điều đó gây ra ấn tượng về mặt nhận thức rằng giáo dục pháp luật không tồn tại trong một thể thống nhất, đó là quá trình tác động rời rạc theo từng công đoạn, trước hết là trang bị tri thức, sau đó là bồi dưỡng tình

cảm và cuối cùng mới là giáo dục thói quen xử sự hợp pháp.

Lý luận và thực tiễn giáo dục pháp luật chỉ ra rằng khi xác định mục đích cần phải chú ý đến những nhu cầu và lợi ích xã hội. Trong việc xác định mục đích của bất kỳ một công việc nào bao giờ cũng đòi hỏi phải ý thức về những điều kiện khách quan và những khả năng chủ quan của hoạt động, lường trước một kết quả và thực tế sẽ xảy ra. Do vậy, giữa các mục đích có mối quan hệ lẫn nhau không tách rời, chúng phối hợp, bổ sung cho nhau. Mối quan hệ không tách rời giữa các mục đích là đòi hỏi khách quan bắt nguồn từ chính bản chất của hoạt động của con người.

Tóm lại, ***một mặt việc thừa nhận tính nhiều tầng cấp của các mục đích giáo dục pháp luật đòi hỏi phải sử dụng các hình thức, phương tiện và phương pháp khác nhau để đạt được mục đích cuối cùng. Nhưng mặt khác sẽ là sai lầm khi nghĩ rằng đầu tiên hãy tập trung sức lực để đạt được mục đích đầu, sau đó đạt mục đích giữa và cuối cùng đạt mục đích thứ ba***. Tất cả các mục đích tác động qua lại lẫn nhau, tạo thành một hệ thống thống nhất. Do vậy, trong khi tiến hành giáo dục pháp luật phải hướng hoạt động nhằm vào cả ba mục đích, tất nhiên phải tính toán nhiều tầng cấp của nó. Như vậy

dùng thuật ngữ "thứ bậc" của các mục đích không phản ánh được hai mặt này của quá trình giáo dục pháp luật. Do đó, cần thay bằng thuật ngữ "trình độ" của các mục đích giáo dục. Nếu phân làm hai trình độ: trình độ thứ nhất và trình độ thứ hai, ***trình độ đầu của giáo dục pháp luật quan hệ đến sự tác động lên ý thức pháp luật. Đó là việc hình thành các quan niệm, quan điểm.. về pháp luật, tức là các yếu tố của hoạt động tư tưởng nhận thức của con người. Trình độ thứ hai quan hệ tới việc tác động lên cấu trúc tâm lý bên trong và bên ngoài của con người như mục đích, động cơ, tình cảm, thói quen***... Chính vì vậy mục đích ở trình độ đầu có thể chia ra ba nhóm mức độ:

- Nâng cao sự am hiểu pháp luật.
- Hình thành lòng tin vào sự cần thiết xã hội và lợi ích của các quy phạm pháp luật.
- Đạt được sự đồng cảm đối với pháp luật.

Ở trình độ thứ hai có thể chia ra các mức độ:

- Hình thành tình cảm tôn trọng luật.
- Hình thành thái độ không khoan nhượng đối với các vi phạm pháp luật và tội phạm.
- Hình thành hành vi pháp chế, tập quán và thói quen xử sự theo pháp luật.
- Hình thành hành vi tích cực pháp luật.

Dựa vào các luận điểm nói trên, ta sẽ tập trung phân tích ý nghĩa xã hội và nội dung của một số mục đích giáo dục pháp luật trong điều kiện ở nước ta hiện nay.

3.1. Mục đích hình thành, làm sâu sắc và từng bước mở rộng hệ thống tri thức pháp luật cho công dân gọi chung là mục đích nhận thức

Trong điều kiện hiện nay, nhìn chung xã hội đang ở trong trạng thái kém hiểu biết về pháp luật thì mục đích nhận thức giữ vị trí hàng đầu. Bởi vì sự am hiểu pháp luật đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm sự phát triển ý thức pháp luật, tư duy pháp lý và hình thành tính tích cực pháp luật ở con người. V.I Lênin đã xem đó là điều kiện cần thiết để tiếp xúc với chính trị và văn hoá là cơ sở của tính tích cực pháp luật ở người lao động. Theo ông sự am hiểu trong đó sự am hiểu pháp luật là điều kiện cần thiết mà thiếu nó không nên nói về chính trị. Người mù chữ thì đứng ngoài chính trị. Trước tiên cần phải hiểu điều sơ đẳng đó. Vì vậy, trước khi nói về việc mở rộng và nâng cao tri thức pháp lý, cần nói về việc thông qua giáo dục pháp luật mà trang bị cho con người những tri thức cơ sở, cơ bản về pháp luật như giá trị xã hội của pháp luật, vai trò điều chỉnh của nó.

Trong mối quan hệ với các mục đích khác của giáo dục pháp luật thực tiễn chỉ ra một cách xác đáng rằng,

trong đại đa số trường hợp mức độ gần tới mục đích cảm xúc phụ thuộc vào trình độ tri thức pháp luật về quy phạm, nguyên tắc pháp lý, về sự am hiểu trong việc đánh giá các sự kiện pháp lý... Mối quan hệ này cho chúng ta một nhận xét rằng, các mục đích cảm xúc không phải lúc nào cũng nhận biết được nhưng thông qua sự xâm nhập của tri thức và sự biểu đạt sự am hiểu ấy mà đánh giá và nhìn nhận cảm xúc. Do đó có thể kết luận: ***tri thức pháp luật càng đầy đủ thì tình cảm pháp luật càng mạnh mẽ***. Bởi vì tình cảm pháp luật được nuôi dưỡng trên cơ sở các khái niệm, các quan niệm, tư tưởng về pháp luật, thiếu những điều đó không thể tồn tại cảm xúc pháp luật. Nhấn mạnh ý nghĩa đặc biệt của tri thức trong việc hình thành lòng tin, Ph.Ăngghen cho rằng, phải có một tri thức đầy đủ để tạo cho mình một lòng tin xác định, bất luận thế nào cũng cần phải nắm vững nó. Như vậy, ***cường độ của cảm xúc được quy định bởi mức độ đạt được của mục đích nhận thức của quá trình giáo dục. Tri thức pháp luật tạo nên cơ sở của sự định hướng lòng tin ổn định vào của các giá trị của pháp luật. Hơn nữa, tri thức pháp luật giúp cho con người tổ chức một cách có ý thức hành vi của mình và tự kiểm tra hành vi từ các quan điểm, chuẩn mực pháp lý***.

Cần phải lưu ý rằng, am hiểu tri thức pháp luật đó không phải là sự am hiểu đơn giản một vài quy phạm pháp luật nào đó mà là sự am hiểu có hệ thống có những nhận thức thấu đáo về nội dung, ý nghĩa của pháp luật, biết đánh giá một cách tin tưởng các sự kiện pháp lý với hành nào đó là hợp pháp hay không hợp pháp, hợp lý hay không hợp lý. Vì thế, mở rộng khối lượng tri thức và từng bước nâng cao trình độ hiểu biết pháp luật là những yếu tố hết sức quan trọng trong cấu trúc của mục đích nhận thức.

Tóm lại, trong cấu trúc của mục đích nhận thức chứa đựng các cấu tử theo trình độ sau:

- Hình thành tri thức pháp luật.
- Mở rộng và làm sâu sắc tri thức pháp luật.
- Am hiểu thấu đáo pháp luật.
- Biết cách đánh giá một cách tin tưởng các hành vi pháp lý.

3.2. Mục đích hình thành lòng tin pháp luật hay còn gọi là mục đích cảm xúc

Sự hình thành lòng tin vào pháp luật có ý nghĩa rất quan trọng. Bởi vì có tri thức pháp luật mà thiếu tình cảm tôn trọng đối với pháp luật thì không dự đoán và bảo đảm hành vi hợp pháp, không giữ vững được các nhiệm vụ đặt ra. Quá trình thực hiện các quy phạm pháp luật đó là sự tác động qua lại của các đòi hỏi thể hiện trong pháp luật với ý thức của cá nhân con người.

Trong cơ cấu tâm lý của ý thức cá nhân có một ***yếu tố cực kỳ quan trọng đó là lòng tin.*** Các nhà tâm lý học chỉ ra rằng, con người nếu thiếu lòng tin thì hành vi thường lệch khỏi các chuẩn mực xã hội. Thực tiễn thực hiện pháp luật cũng chỉ ra sự đúng đắn của luận điểm này. Nếu một người nào đó thiếu lòng tin với pháp luật thông thường người đó có hành vi lệch khỏi chuẩn mực pháp luật. Lòng tin vững chắc vào pháp luật là cơ sở hình thành động cơ của hành vi hợp pháp.

Sự hình thành lòng tin vững chắc của công dân và sự cần thiết tuân theo những quy phạm pháp luật không chỉ là mục đích cuả giáo dục pháp luật mà còn là khả năng quan trọng. Trong mối quan hệ với vấn đề này Nhedơbai một nhà luật học Nga viết: "Con người tin vào tính công bằng của những đòi hỏi của quy phạm pháp luật thì không cần một sự tác động bổ sung nào của nhà nước để thực hiện những đòi hỏi ấy. Có được lòng tin vào tính công bằng của pháp luật con người sẽ có các hành vi hợp pháp phù hợp với các đòi hỏi của quy phạm pháp luật một cách độc lập và tự nguyện. Lòng tin vào tính công bằng của pháp luật sẽ hướng dẫn hành vi hợp pháp của con người "[1].

---

1. Nhedơbai: áp dụng các quy phạm pháp luật , năm 1968, trang 497-498.

Đặc điểm quan trọng của mục đích cảm xúc, đó chính là sự kích thích tính cảm thụ (lĩnh hội) các thông tin pháp lý, các tri thức pháp luật.

Mục đích của cảm xúc giáo dục pháp luật bao gồm việc giáo dục tình cảm công bằng, tình cảm trách nhiệm, tình cảm không khoan nhượng và tình cảm pháp chế. Tất cả các tình cảm này quan hệ lẫn nhau và phụ thuộc vào nhau.

- **Giáo dục tình cảm công bằng** chính là giáo dục cho con người biết đánh giá các quy phạm pháp luật, biết soạn thảo các tiêu chuẩn đánh giá về tính công bằng của pháp luật, biết quan hệ với người khác và với chính mình bằng các quy phạm pháp luật.

- **Giáo dục tình cảm trách nhiệm** chính là quá trình làm cho người được giáo dục ý thức được những nghĩa vụ pháp lý cơ bản của mình, thực hiện những mệnh lệnh pháp luật, hoàn thành không điều kiện những nghĩa vụ pháp lý trong các mối quan hệ pháp luật với chủ thể bên kia.

- **Giáo dục tình cảm không khoan nhượng** đối với những hành vi vi phạm pháp luật và tội phạm là giáo dục ý thức không thể khoan dung đối với những biểu hiện chống đối pháp luật. Kinh nghiệm thực tiễn chỉ ra rằng tình cảm không khoan nhượng đóng vai trò

quan trọng trong việc hình thành hành vi tích cực trong cuộc đấu tranh chống tiêu cực.

- **Giáo dục tình cảm pháp chế** chính là quá trình giáo dục nhằm hình thành ý thức tuân thủ pháp luật - nguyên tắc xử sự của công dân trong mối quan hệ với nhau và với các cơ quan nhà nước. Điều đó có nghĩa là người được giáo dục phải ý thức được rằng mọi quyết định của mình phải dựa vào cơ sở của luật. Đây là tình cảm pháp luật rất quan trọng, bởi vì nếu tình cảm pháp chế phát triển sẽ giúp con người chống lại được những vi phạm pháp luật bằng sự lên án các vi phạm ấy nhằm khôi phục lại nguyên tắc pháp chế và truy cứu trách nhiệm pháp lý đối với người vi phạm.

Trong thực tế, không ít người có tri thức pháp luật nhưng ở họ không có tình cảm đúng đắn đối với pháp luật nên không xử sự theo đúng các quy định của pháp luật. Ở nước ta hiện nay có các tình trạng sau:

- Một bộ phận không nhỏ công dân nước ta, do bị ảnh hưởng nặng nề của hệ thống pháp luật phong kiến và thực dân với những hình phạt tàn khốc, độc ác và giã man, lại thiếu tri thức pháp luật của xã hội mới thêm nữa do những thiếu sót hạn chế trong lĩnh vực pháp luật của chúng ta làm cho tình cảm pháp luật ở họ trở nên sợ hãi chứ không được xây dựng trên cơ sở niềm tin vào pháp luật. Việc tuân thủ pháp luật không

thể chỉ dựa trên tình cảm sợ hãi pháp luật. Sự sợ hãi không bao giờ dẫn con người đến những hành vi xử sự tích cực đối với pháp luật. Nó đối lập với dân chủ và hành vi tích cực của con người.

- Ngược lại, ở một bộ phận cán bộ, đảng viên, nhất là những người có chức, có quyền, tri thức pháp luật không đến nỗi kém, nhưng vì họ không có tình cảm đúng đắn đối với pháp luật nên có hành vi vi phạm pháp luật một cách cố ý và thậm chí còn gây ra tội phạm. Tình cảm pháp luật ở họ là tình cảm khinh thường pháp luật, đặt mình cao hơn pháp luật hiện hành để mưu cầu những lợi ích cá nhân.

3.3. Sự hình thành động cơ và hành vi tích cực pháp luật

Trước hết, cần phải khẳng định rằng, trong hệ thống các mục đích giáo dục pháp luật, động cơ và hành vi tích cực pháp luật có ý nghĩa đặc biệt. Bởi vì kết quả cuối cùng của giáo dục pháp luật phải được thể hiện ở hành vi xử sự theo pháp luật của con người. Những mục đích về nhận thức và về tình cảm nói ở trên là để phục vụ cho mục đích hình thành động cơ và hành vi.

Mặc dầu có nhiều yếu tố tác động để hình thành hành vi ở con người, nhưng chắc chắn rằng, trong các

yếu tố tác động để hình thành động cơ và hành vi hợp pháp đó là hoạt động giáo dục pháp luật. Vì vậy, cung cấp tri thức, giáo dục lòng tin sâu sắc vào sự cần thiết phải tuân theo một cách tự nguyện những mệnh lệnh của pháp luật là những yếu tố rất quan trọng nhằm hình thành động cơ và hành vi hợp pháp. Như tình cảm công bằng, bình đẳng, ý thức trách nhiệm và không khoan dung đối với vi phạm pháp luật là những yếu tố tâm lý tư tưởng không tách rời với việc hình thành hành vi hợp pháp tự giác và tích cực. Như vậy, nhờ vào những thôi thúc nội tâm, những tình cảm và lòng tin vững chắc vào pháp luật ở con người mới hình thành được động cơ và hành vi hợp pháp, tự nguyện và tích cực. Rõ ràng con đường đúng đắn để đạt được mục đích hình thành động cơ và hành vi hợp pháp tích cực pháp luật chỉ có thể nhờ vào quá trình giáo dục một cách kiên trì bằng nhiều hình thức và phương tiện để mọi người hiểu biết một cách sâu sắc về sự cần thiết, hợp lý và lợi ích của các mệnh lệnh pháp luật đối với xã hội nói chung cũng như đối với tất cả các thành viên của nó. Makarenkô, nhà giáo dục học Xôviết trước đây rất có lý khi viết rằng: "Việc giáo dục các hành vi xử sự đúng đắn hoàn toàn không phải để người khác khen ngợi mà là để hình thành thói quen xử sự. Giáo dục thói quen như vậy là công việc khó khăn hơn giáo dục ý

thức"[1]. Sự tuân theo những quy phạm pháp luật trở thành thói quen là biểu hiện của lòng tin nội tâm và sự chuẩn bị bước vào xử sự phù hợp với những đòi hỏi của quy phạm pháp luật trên cơ sở của tính tự giác cao độ. Thói quen trong đại bộ phận các trường hợp là kết quả của sự ý thức sâu sắc và sự lặp đi lặp lại nhiều lần của một hành động này hay hành động khác. Đó là hành động mà sự thực hiện trở thành đòi hỏi của con người bắt nguồn từ ý thức tự giác. Hành vi xử sự hợp pháp trở thành thói quen đó là quá trình tác động dựa trên cùng một loại quan hệ pháp luật được lặp đi, lặp lại trong những hoàn cảnh pháp lý tương tự nhau.

Việc hình thành ở quần chúng lao động thói quen xử sự theo những đòi hỏi của pháp luật là một nhiệm vụ phức tạp và khó khăn. Đó là quá trình giáo dục lòng tin vào giá trị và sự cần thiết của pháp luật trở thành ý thức tự giác pháp luật cao làm cơ sở cho sự chuyển hoá thành thói quen. Thói quen đến lượt mình lại có tác động trở lại củng cố lòng tin và cứ thế sự tác động qua lại giữa chúng dẫn tới những hành vi, thói quen hàng ngày.

Việc hình thành những thói quen của hành vi hợp pháp do giáo dục pháp luật mà có thường tồn tại dưới các dạng cụ thể sau:

---

1. Makarenkô: *Tuyển tập,* Nxb. Văn hoá chính trị, Mátxcơva, 1988, t. 1, tr. 445, (tiếng Nga).

- Thói quen tuân theo những quy phạm pháp luật. Đó là thói quen kiềm chế không thực hiện những hành vi cấm đoán.

- Thói quen thực hiện quyền và nghĩa vụ pháp lý. Đó là thói quen của hành vi tích cực pháp luật trong việc bảo vệ lợi ích hợp pháp của chính mình.

- Thói quen sử dụng các quy phạm pháp luật. Đây là thói quen sử dụng các quyền và nghĩa vụ pháp lý trong việc bảo vệ lợi ích hợp pháp của mình, của người khác và của xã hội nói chung.

- Thói quen áp dụng pháp luật là thói quen biết vận dụng một cách thành thạo các tri thức pháp luật trong thực tiễn cuộc sống.

Tất cả các dạng thói quen nói trên tạo thành mục đích hành vi của giáo dục pháp luật.

Tóm lại, từ tất cả những điều nói trên có thể đi đến kết luận rằng ***giáo dục pháp luật là quá trình tác động định hướng của các nhân tố chủ quan nhằm hình thành tri thức pháp luật (mục đích nhận thức), lòng tin pháp luật (mục đích cảm xúc) và động cơ, hành vi hợp pháp (mục đích hành vi)***. Giữa các mục đích có sự đan xen, quan hệ qua lại thống nhất chặt chẽ. Từ tri thức pháp luật đến

tính tự giác, từ tính tự giác tới tính tích cực, từ tính tích cực tới thói quen xử sự theo pháp luật.

Thực tiễn giáo dục pháp luật ở nước ta chỉ ra rằng, do nhận thức không đầy đủ hệ thống các mục đích giáo dục nói trên nên đã hạn chế hiệu quả của công tác giáo dục. Việc tiến hành giáo dục pháp luật không dựa trên sự tác động qua lại của hệ thống các mục đích nên thiếu khoa học, đồng bộ và phối hợp. Các hình thức, phương tiện và phương pháp giáo dục dường như chỉ tập trung cho việc trang bị các quy định pháp lý thực định của nhà nước. Vì thế mấy năm gần đây, mặc dầu trên các phương tiện thông tin đại chúng đã mở nhiều chuyên mục tuyên truyền giải thích pháp luật, nhưng chất lượng chưa đáp ứng việc hình thành hệ thống các mục đích nói trên ở người lao động. Nội dung của nó còn thiếu tính nhất quán, liên tục và hệ thống trong việc chuyển tải tri thức, tình cảm và hành vi pháp luật, các biện pháp giúp đỡ pháp lý như luật sư, công chứng, cố vấn pháp lý, dịch vụ pháp lý... So với nhiều nước thì mạng lưới giúp đỡ pháp lý ở nước ta ít về số lượng, non kém về chất lượng nên tác động tổ chức của văn hóa pháp lý lên các quan hệ xã hội ít phát huy tác dụng.

4. Phương hướng giáo dục pháp luật

Thực tiễn chỉ ra rằng, nâng cao sự tác động thông

tin, tâm lý và tổ chức của văn hoá pháp lý phải được thực hiện bằng công tác giáo dục pháp luật định hướng. Cần phải sử dụng đồng bộ, tổ hợp tất cả các phương tiện, phương pháp và hình thức giáo dục pháp luật để nhanh chóng xoá nạn "mù" pháp luật trong xã hội ta là yêu cầu bức xúc của sự nghiệp đổi mới và dân chủ hoá.

- Trước hết, cần phải khẳng định rằng, việc lôi cuốn rộng rãi quần chúng nhân dân lao động tham gia tích cực vào thực tiễn quản lý nhà nước là một hình thức đặc biệt quan trọng của giáo dục pháp luật. Thực tiễn hoạt động quản lý nhà nước có ý nghĩa giáo dục pháp luật mạnh mẽ nhất, đó là hoạt động xây dựng pháp luật, áp dụng pháp luật và bảo vệ pháp luật. Nói cụ thể đó là những hoạt động xây dựng, sửa đổi Hiến pháp, các đạo luật, các văn kiện quy phạm pháp luật, dưới luật, những quyết định hành chính, quyết định của cơ quan trọng tài, của toà án nhân dân...Thông qua việc tham gia vào các hoạt động thực tiễn này mà sự tác động của pháp luật, sự áp dụng đúng đắn nó, thủ tục và đạo đức của những người thay mặt nhân dân giải quyết các vụ việc cụ thể, tính lập luận và sức thuyết phục của các quyết định quản lý nhà nước trong một mức độ đáng kể nếu không muốn nói là chủ yếu hướng đến việc hình thành tri thức và tâm lý pháp lý, giáo dục phòng ngừa vi phạm pháp luật. Bởi vì con người sẽ hình thành thói quen tuân theo pháp luật nếu như họ được trực tiếp tiếp xúc với

quá trình xây dựng pháp luật cũng như áp dụng nó trong thực tế. Vì thế công khai hoá rộng rãi hơn nữa quá trình xây dựng pháp luật, làm sâu sắc hơn nữa đặc trưng dân chủ của quá trình lập pháp là một trong những phương hướng cơ bản chẳng những của hoạt động xây dựng pháp luật mà còn là của hoạt động giáo dục pháp luật. Cùng với điều đó, một mặt phải nâng cao uy tín đạo đức của chính các cơ quan và cá nhân, các nhân viên trong các cơ quan được giao quyền áp dụng pháp luật, mặt khác phải nâng cao tính lập luận, tính thuyết phục của các quyết định áp dụng pháp luật. Bởi vì ở nước ta một trong những cản trở đối với giáo dục pháp luật là một bộ phận cán bộ trong các cơ quan bảo vệ pháp luật thoái hoá về mặt đạo đức, lạm dụng chức quyền, vi phạm pháp luật, là trình độ văn hoá pháp lý thấp. Các quyết định áp dụng pháp luật của họ thiếu tính thuyết phục, tính lập luận, tính công bằng và tính công khai không cao.

- Tuyên **truyền** giải thích pháp luật thông qua phương tiện thông tin đại chúng, dạy và học pháp luật trong các trường học là những hình thức truyền thống của giáo dục pháp luật.

Mấy năm gần đây, trên các trang báo, trên đài truyền hình và đài tiếng nói ở Trung ương và địa phương đã mở nhiều chuyên mục nhằm tuyên truyền giải thích pháp luật. Tuy nhiên, số lượng và chất lượng

của các chuyên mục đó chưa đáp ứng yêu cầu cấp bách của việc xoá nạn "mù" pháp luật. Nội dung giáo dục lại thiếu tính nhất quán, liên tục và hệ thống trong chuyển tải tri thức pháp luật, chưa đi từ những tri thức cơ sở, khởi đầu rồi từng bước mở rộng nâng cao. Trên các trang báo có nơi có lúc còn giản đơn một chiều, thường dựa vào các vụ án với các tình tiết ly kỳ giật gân. Công tác tuyên truyền giải thích pháp luật bằng các phương tiện thông tin đại chúng càng chín chắn, cụ thể, đơn giản và linh hoạt thì càng có kết quả. Đổi mới công tác tuyên truyền và giải thích pháp luật không chỉ là tìm kiếm thêm nhiều hình thức và phương pháp mới mà còn là sử dụng có hiệu quả các hình thức và phương pháp vốn có mà điều chỉnh nó cho phù hợp với thực trạng đời sống pháp luật của nước ta, tăng cường thêm chiều sâu và tính khoa học của sự chuyển tải.

- Dạy và học pháp luật trong các trường học là hình thức và phương tiện quan trọng trong hệ thống giáo dục pháp luật. Đó là quá trình sư phạm của sự chuyển tải và nắm vững các tri thức pháp luật cũng như các thói quen sử dụng đúng đắn các tri thức pháp luật . Ở nước ta, việc dạy và học pháp luật đã từng bước được triển khai trong hệ thống các trường Đảng, trường của các tổ chức xã hội, các trường đại học, trung học, dạy nghề và hệ thống các trường phổ thông. Kinh nghiệm bước đầu của việc dạy và học pháp luật trong hệ thống các trường nói trên chỉ ra rằng, việc soạn thảo

chương trình, giáo trình và việc đào tạo bồi dưỡng đội ngũ giáo viên dạy pháp luật là hai công việc có ý nghĩa quyết định cho việc thực hiện phương hướng này. Cho đến nay bộ giáo trình bắt buộc, phù hợp cho từng đối tượng vẫn chưa hình thành. Một số giáo trình và chương trình hiện có không bảo đảm tính kế thừa, liên tục, nhất quán và hệ thống trong việc cung cấp tri thức pháp luật. Đội ngũ giáo viên, giảng viên pháp luật trong hệ thống các trường này còn chắp vá không được đào tạo cơ bản. Vì vậy sớm hoàn thiện chương trình và đào tạo đội ngũ cán bộ giảng dạy là nhu cầu bức xúc của việc dạy và học pháp luật trong các loại trường.

Giáo dục pháp luật, trước hết đó là hoạt động định hướng có tổ chức, có chủ định thành một hệ thống của Đảng, của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội với mục đích thiết lập ý thức pháp luật dưới dạng lòng tin, thói quen, động cơ của hành vi tích cực pháp luật của con người. Như vậy, giáo dục pháp luật có tính độc lập tương đối so với các dạng giáo dục khác. Nó không thể và không phải là kết quả hay "sản phẩm phụ " của giáo dục chính trị tư tưởng hay giáo dục đạo đức. Vì vậy, đẩy mạnh hoạt động giáo dục pháp luật phải được xem là một phương hướng giáo dục trong hệ thống giáo dục chung của đất nước. Có như vậy mới nhanh chóng nâng cao trình độ văn hoá pháp lý cho nhân dân ta.

Mục lục

Chịu trách nhiệm xuất bản
TRẦN ĐÌNH NGHIÊM

Biên tập: NGUYỄN VĂN TRỌNG
Trình bày bìa: NGUYỄN THỊ HÒA
Sửa bài: TRẦN ĐỨC MINH

MÃ SỐ: $\frac{\text{3.32 (V) 1}}{\text{CTQG - 99}}$